

# Staten och de regionala självstyrelseorganens uppgifter

## Förord

För snart tio år sedan tog Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans med landets regioner och samverkansorgan fram skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Där åskådliggjordes sambanden mellan det regionala utvecklingsarbetet och en rad politikområden av betydelse för detta. Där redovisades också vilka uppgifter regionerna och samverkansorganen har inom dessa politikområden.

Mycket har dock hänt sedan den rapporten skrevs. Därför har SKL i samarbete med regioner och samverkansorgan givit Sweco Strategy AB i uppdrag att kartlägga och analysera de förändringar som skett i uppgiftsfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen och uppdatera den tidigare rapporten. Uppdraget har bestått i att utifrån skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* göra en genomgång av politikområden inom regional utveckling för att belysa hur uppgifter fördelas mellan staten och regionala självstyrelseorgan och en sammanfattande analys av observerade förändringar under de senaste 10 åren. Resultaten finns sammanställda i föreliggande rapport som har skrivits av seniorkonsulterna *Jörgen Olsson* (uppdragsansvarig) och *Ulf Johansson* (kvalitetsansvarig), båda Sweco Strategy AB. Dessa ansvarar för innehållet i rapporten.

Rapporten består av tre huvuddelar. Inledningsvis presenteras *Sammanfattande slutsatser* av kartläggningen och analysen. Kapitel 2 ger en översikt över de viktigaste förändringarna i rollfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen de senaste tio åren. Kapitel 3 gör en genomgång, politikområde för politikområde, av de uppgifter med anknytning till regional utveckling som de regionala självstyrelseorganen idag har under de tre rubrikerna Regional tillväxt och näringspolitik, Samhällsplanering, kommunikationer och miljö samt Arbetsmarknad, utbildning och kultur.

Det är vår förhoppning att rapporten ska ge en god överblick över den aktuella rollfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen och därmed underlätta det regionala utvecklingsarbetet.

Stockholm i augusti 2014

Christer Östlund

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

## Innehåll

<b>Sammanfattande slutsatser .....</b>	<b>5</b>
Regionfrågan ännu ej i mål.....	5
...men närmar sig målnöret? .....	5
Kvarstående frågor att lösa .....	6
Några reflektioner.....	7
Uppgiftskatalogen.....	7
<b>1. Inledning .....</b>	<b>9</b>
Uppdraget.....	9
Utförande.....	9
Rapporten.....	10
<b>2. En regional nivå under omvandling .....</b>	<b>11</b>
Försöksverksamhet och samverkansorgan .....	11
Ansvarskommittén.....	12
Fortsatta regionaliseringssträvanden .....	13
Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län .....	13
Kultursamverkansmodellen.....	15
Ny kollektivtrafiklag.....	16
Den europeiska sammanhållningspolitiken och landsbygdspolitiken .....	17
Andra statliga uppgifter .....	18
Medfinansiering av statliga uppgifter.....	18
Kontakterna med staten .....	19
Några reflektioner.....	20
<b>3. De regionala självstyrelseorganens uppgifter .....</b>	<b>22</b>
3.1 Regional tillväxt och näringspolitik .....	22
Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.....	22
Lagen om samverkansorganen.....	23
Regionala utvecklingsprogram (RUP).....	24
Regionala företagsstöd och regional projektverksamhet.....	25
Sammanhållningspolitiken under programperioden 2007-2013 .....	25
Sammanhållningspolitiken under programperioden 2014-2020 .....	27
Landsbygdsutveckling.....	28
Andra uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken.....	30
Näringspolitik.....	31
3.2 Samhällsplanering, kommunikationer och miljö.....	32
Samhällsplanering.....	32
Infrastruktur .....	33
Kollektivtrafik .....	35
Miljö och energi .....	36
3.3 Arbetsmarknad, utbildning och kultur.....	38
Arbetsmarknad.....	38

Högre utbildning och FoU .....	39
Annan utbildning.....	40
Kultur .....	41
<b>Källor .....</b>	<b>43</b>

# Sammanfattande slutsatser

## Regionfrågan ännu ej i mål...

Allt sedan 1960-talet har en rad offentliga utredningar föreslagit att regionala självstyrelseorgan ska få ett sammanhållande ansvar för den regionala utvecklingen, inledningsvis främst för att stärka den regionala demokratin, men med tiden också för att samla det idag splittrade ansvaret för dessa frågor hos ett organ med mandat att mobilisera regionens utvecklingsresurser. Senast 2007 föreslog en enig Ansvarskommitté att dagens landsting ska ersättas av betydligt färre och mer jämnstora regionkommuner, som förutom hälso- och sjukvården även ska ha ett sammanhållande ansvar för den regionala utvecklingen, med Region Skåne och Västra Götalandsregionen som förebild. I slutet på januari 2009 deklarerade också Alliansregeringens partiledare att Sverige i framtiden ska ha tre politiskt beslutsfattande nivåer med beskattningsrätt – staten, regionkommuner och kommuner, liksom att eventuella kommande regionbildningar ska ha samma uppgifter inom regional utveckling som Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

Ändå har inte regionfrågan funnit sin lösning – ändå kommer Sverige när mandatperioden 2015-2018 tar sin början fortfarande att ha en asymmetrisk regional samhällsorganisation, där ansvaret för den regionala utvecklingen i tio län axlas av regioner, i sju av samverkansorgan och i fyra av länsstyrelser och där de tre storstadslänen ensamma har mer än halva landets befolkning. Detta försvårar ett sammanhållet, sektorsövergripande regionalt tillväxtarbete, på såväl nationell som regional nivå och förstärker skillnaderna i utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet.

## ...men närmar sig målnöret?

Lika fullt har regionfrågan tagit tydliga steg framåt under den senaste tioårsperioden. Viktigast av dessa är **lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län**, som permanentat försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län. Den har också givit ytterligare sju landsting och Gotlands kommun motsvarande ansvar och status som regioner. Sedan 2004 har dessutom kommuner och landsting i åtta län till övertagit ansvaret för den regionala utvecklingen genom att bilda

samverkansorgan. I gengäld avvecklas sex samverkansorgan den 1 januari 2015, när landstingen i dessa län får status som regioner. Vidare har fördelningen av statliga utvecklingsmedel mellan å ena sidan regioner och samverkansorgan och å andra sidan länsstyrelserna gradvis förskjutits till de förras fördel. Även om tre ansökningar från landsting om att få överta det regionala utvecklingsansvaret har avslagits av regeringen, finns det anledning att tro att denna fråga kommer att lösas under kommande mandatperiod, oavsett vilken regering valet 2014 resulterar i.

På två viktiga områden har de regionala självstyrelseorganens roll och uppgifter förtydligats. Den nya **kollektivtrafiklagen** har givit landsting, regioner och samverkansorgan möjlighet att själva axla rollen som kollektivtrafikmyndighet och därmed föra trafikplaneringen närmare infrastrukturplanering, regionplanering och andra tillväxt- och utvecklingsinsatser. Möjligheterna att bedriva interregional kollektivtrafik har också förbättrats.

**Kultursamverkansmodellen** har på liknande sätt givit landstingen och regionerna större utrymme för egna prioriteringar och satsningar inom den regionala kulturverksamheten genom att de kan påverka fördelningen av statsbidrag till verksamheten. Medan trafikförsörjningsplanen är det regionala politiska instrumentet för kollektivtrafiken, har den regionala kulturplanen motsvarande funktion inom kulturområdet.

### **Kvarstående frågor att lösa**

På andra områden är rollfördelningen mindre tydlig. Inom **sammanhållnings- och landsbygdspolitiken** behåller nationella statliga myndigheter i de flesta fall förvaltningsansvaret, också för programperioden 2014-2020, vilket försvårar samordning med övriga delar av det regionala utvecklingsarbetet. Kommuner och landsting nominerar ledamöter till strukturfondspartnerskapen och har i växande utsträckning anförtrots uppdraget att leda arbetet med de nya programmen. Sin viktigaste roll har de ändå haft som medfinansiärer av projekt inom ramen för sammanhållningspolitiken och Leader inom landsbygdsprogrammet. Under programperioden 2007-2013 bidrog kommunala organ med mer än hälften av den offentliga medfinansieringen av dessa program, sammanlagt 5,8 miljarder kronor. Många landsting, regioner och samverkanorgan har också byggt upp egna stabsresurser för att koordinera och främja arbetet med sammanhållningspolitiken i det egna länet.

Sammanhållningspolitiken är ett delat europeiskt och nationellt ansvar. Inom andra områden sker en mer direkt **kommunal medfinansiering av statliga åtaganden**, ett fenomen som ökat påtagligt de senaste decennierna. Ett sådant område är investeringar i statliga vägar och järnvägar: under en 3-årsperiod 2010-2013 mottog Trafikverket sammanlagt 4,1 miljarder kronor i bidragsintäkter från den kommunala sektorn, varav kommunerna svarade för lejonparten. År 2013 uppgick de kommunala utfästelserna om medfinansiering av planerade investeringar till 9,4 miljarder kronor, varav landsting/regioner och trafikhuvudmän svarade för drygt en tredjedel. Också inom högre utbildning och FoU ökar den kommunala medfinansieringen, från 365 miljoner kronor 2009 till 481 miljoner kronor 2012, merparten från landsting och regioner.

**Kontakterna med statliga organ** försvåras av att staten nästan helt har övergivit länsindelningen och i stället använder sig av de mest skiftande regionindelningar. Detta problem är tydligt inom sammanhållningspolitiken, där regionindelningen i flera fall kommer i konflikt med inarbetade samarbetsmönster och prioriteringar. Också otydliga och överlappande ansvarsområden skapar friktion i kontakterna med statliga myndigheter. Det gör även bristande samordning inom staten. Departement och myndigheter uppfattas ofta agera oberoende av och omedvetna om varandra. Kunskapen om regionernas och samverkansorganen roll är dålig utanför de delar av regeringskansliet och myndighetssverige som man löpande har kontakt med. Samarbetet försvåras också av myndigheters oförmåga att samordna sig sinsemellan. Det upplevs ytterst bottna i att regeringen har svårt att döma av och genomdriva samordning mellan olika delar av statsförvaltningen och mellan statliga myndigheter och självstyrelseorgan.

### **Några reflektioner**

Denna friktion beror i mångt och mycket på skiljaktiga förhållningssätt – medan regionala organ arbetar med tillväxt- och utvecklingsfrågor utifrån ett territoriellt perspektiv, har sektoriseringen av staten snarast tilltagit under senare år, i takt med att regionala myndigheter har slagits samman till nationella och regionindelningar har avvecklats. Många har, i likhet med Ansvarskommittén, förordat en stark regional samhällsnivå, som ett sätt att balansera det förhärskande *sektorsperspektivet* med ett tvärsektoriellt, *territoriellt perspektiv*.

En förutsättning för att detta ska vara möjligt är en aktiv, genomtänkt och systematisk styrning av sektorsmyndigheter, i riktning mot ett gemensamt och samarbetsinriktat förhållningssätt till de regionala organen. En sådan styrning saknas i allt väsentligt idag, med påföljd att styrmodeller och förhållningssätt skiftar starkt från departement till departement. Medan exempelvis näringsdepartementet har ett nära och förtroendefullt samarbete med regioner och samverkansorgan, är arbetsmarknadspolitiken ett betydligt mer slutet system. Motsvarande skillnader i förhållningssätt kan också skönjas mellan respektive myndighetssfärer.

Dessa oklarheter bottnar ytterst i att regeringen i allt väsentligt har överlåtit regionfrågan åt regionerna själva. Regeringens egen hållning i regionfrågan framstår som motsägelsefull och svåröversäglig. Exempelvis fick två av de landsting som ansökt om regionstatus överraskande avslag förra året, trots att ansökningarna först hade tillstyrkts i regeringskansliets beredning. Det har skapat en osäkerhet om vad staten egentligen vill och hur den regionala samhällsorganisationen mer långsiktigt kommer att utvecklas, vilket i sin tur har överlåtit åt departement och myndigheter själva forma sina förhållningssätt till de regionala organen.

### **Uppgiftskatalogen**

I uppdraget har också ingått att göra en översikt av de uppgifter med anknytning till regional utveckling som staten har givit samverkansorgan, regioner och

landsting inom olika politikområden. Denna uppgiftskatalog redovisas i kapitel 3. För överskådlighetens skull har politikområdena delats in tre block:

- Regional tillväxt och näringspolitik, med rubriker som lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen om samverkansorgan, regionala utvecklingsprogram, regionalt företagsstöd och regionala projektmedel, sammanhållningspolitik, landsbygdsutveckling, regleringsbrev och villkorsbeslut samt näringspolitik
- Samhällsplanering, kommunikationer och miljö, med ytterligare rubriker som infrastruktur, kollektivtrafik, energi och naturvård, samt
- Arbetsmarknad, utbildning och kultur, med ytterligare rubriker som regionala kompetensplattformar, högre utbildning och FoU, folkhögskolor, naturbruksskolor, yrkeshögskolor/KY och kultursamverkansmodellen.

För att ge en mer enhetlig bild berörs även några viktigare uppgifter som de regionala organen bedriver inom ramen för kommunallagens allmänna kompetens. I en bilaga till rapporten finns en förteckning över de viktigaste av de författningar som styr regionernas och samverkansorganens uppgifter inom regional utveckling.



# 1. Inledning

För snart tio år sedan tog Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans med landets regioner och samverkansorgan fram skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Där åskådliggjordes sambanden mellan det regionala utvecklingsarbetet och en rad politikområden av betydelse för detta. Där redovisades också vilka uppgifter regionerna och samverkansorganen har inom dessa politikområden

## Uppdraget

Mycket har hänt sedan rapporten skrevs. Därför har SKL i samarbete med regioner och samverkansorgan givit Sweco Strategy AB i uppdrag att kartlägga och analysera de förändringar som skett i uppgiftsfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen och uppdatera rapportens uppgiftskatalog. Uppdraget har närmare bestämt bestått i att:

- Med utgångspunkt från skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* göra en genomgång av politikområden inom regional utveckling för att belysa hur uppgifter fördelas mellan staten och regionala självstyrelseorgan.
- Göra en sammanfattande analys av observerade förändringar under de senaste 10 åren.
- Sammanställa resultaten i föreliggande rapport.

Resultaten har också redovisats muntligt för uppdragsgivarna.

## Utförande

Kartläggningen har i första hand bestått i en genomgång av en omfattande dokumentation som uppdragstagaren har haft att tillgå. Sist i rapporten finns en förteckning över de viktigaste källorna. Den ger också en överblick över de författningar som reglerar det regionala tillväxtarbetet och ansvarsfördelningen mellan staten och regionala självstyrelseorgan inom detta område. Därtill innehåller rapporten uppgifter från ett stort antal myndigheters och andra organisationers hemsidor. Som ett komplement och en fördjupning av denna genomgång har ett antal intervjuer företagits med företrädare för uppdragsgivarna.

Uppdraget har genomförts av seniorkonsulterna *Jörgen Olsson* (uppdragsansvarig) och *Ulf Johansson* (kvalitetsansvarig), båda Sweco Strategy AB.

## **Rapporten**

Rapporten består av tre huvuddelar. Inledningsvis presenteras *Sammanfattande slutsatser* av kartläggningen och analysen. I kapitel 2 ges en översikt över de viktigaste förändringarna i rollfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen de senaste tio åren. I kapitel 3 görs en genomgång, politikområde för politikområde, av de uppgifter med anknytning till regional utveckling som de regionala självstyrelseorganen idag har, fördelade mellan tre rubriker:

- 3.1 Regional tillväxt och näringspolitik
- 3.2 Samhällsplanering, kommunikationer och miljö
- 3.3 Arbetsmarknad, utbildning och kultur

I rapporten används **begreppen** *regionkommun* och *region* som synonyma – det förra användes av Ansvarskommittén och tidigare av regeringen, medan det senare med tiden börjat bli förhärskande. Med *samverkansorgan* avses de kommunalförbund – ofta benämnda regionförbund eller (förvirrande nog) regioner – som kommuner och landsting har bildat enligt lagen om samverkansorgan i länen

## 2. En regional nivå under omvandling

Regionfrågan väntar fortfarande på sin lösning – Sverige har fortfarande en asymmetrisk regional samhällsorganisation, där ansvaret för den regionala utvecklingen i fyra län axlas av regioner, i 13 av samverkansorgan och i fyra av länsstyrelser och där de tre storstadslänen ensamma har mer än halva landets befolkning. Lika fullt har stora steg tagits mot en lösning de senaste tio åren: de första fyra regionerna har bildats, och ytterligare sex tillkommer 2015; nya samverkanorgan har bildats; kollektivtrafiklagen och kultursamverkansmodellen har förtydligat de regionala organens roll. I detta kapitel tecknas en översiktlig bild av hur uppgifts- och rollfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen inom det regionala utvecklingsområdet har utvecklats under de senaste tio åren.

### **Försöksverksamhet och samverkansorgan**

Allt sedan länsdemokratiutredningen på 1960-talet har förslag återkommande presenterats om att ge regionala självstyrelseorgan ansvar för den regionala utvecklingen. De fick ytterligare kraft av det växande behovet av att ta ett samlat grepp om dessa frågor, vilket på 1990-talet blev alltmer uppenbart. Ett första avgörande steg togs i propositionen (1996/97:33) *Regional framtid*. Den innebar att Skåne och Västra Götalands län bildades den 1 januari 1997 respektive 1998. Den 1 januari 1999 skapades på motsvarande sätt Region Skåne och Västra Götalandsregionen genom sammanslagning av landsting och de båda landstingsfria kommunerna Malmö respektive Göteborg. Samtidigt inleddes en **försöksverksamhet** med ändrad regional ansvarsfördelning. Den innebar att Region Skåne och Västra Götalandsregionen samt Gotlands kommun och det nybildade Regionförbundet i Kalmar län fick ett övergripande ansvar för den regionala utvecklingen och övertog en rad statliga uppgifter från främst länsstyrelserna.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK) föreslog hösten 2000 att försöksverksamheten skulle utvidgas till ytterligare län. Regeringen valde dock att gå en annan väg och gav i propositionen 2001/02:7 kommunerna och

landstinget möjlighet att överta delar av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna genom att bilda ett **samverkansorgan**, i form av ett gemensamt kommunalförbund. Där samverkansorgan har bildats har dessa i allmänhet också övertagit hela eller delar av landstingets uppgifter inom det regionala utvecklingsområdet. Försöksverksamheten avslutades på Gotland och i Kalmar län, men förlängdes genom riksdagens ingripande i Skåne och Västra Götalands län.

Den 1 januari 2003 bildades samverkansorgan i Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Hallands och Dalarnas län – också Gotlands kommun fick status som samverkansorgan. Under 2004 och 2005 bildades också samverkansorgan i Södermanlands och Jönköpings län, och den 1 juli 2007 tillkom ytterligare fyra samverkansorgan, i Kronobergs, Värmlands, Örebro och Gävleborgs län. Senare har samverkansorgan även bildats i Västerbottens och Jämtlands län.

### **Ansvarskommittén**

När rapporten *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* skrevs 2005 var den parlamentariska Ansvarskommittén mitt uppe i sitt arbete med att se över strukturen och uppgiftsfördelningen i den svenska samhällsorganisationen. I slutet på februari 2007 presenterade den sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Där konstateras att ett betydande antal samhällsuppgifter bäst hanteras på regional nivå, inte minst inom regional utveckling. Det ger även utrymme för ett tvärsektorielt, territoriellt arbetssätt, som ett komplement till den sektoriserade nationella nivån. En förutsättning för detta är dock en mer robust och enhetlig regional samhällsorganisation. Därför föreslog Ansvarskommittén att dagens landsting skulle ersättas av 6-9 mer jämnstora regionkommuner med ett sammanhållande ansvar för hälso- och sjukvård och regional utveckling. Inom regional utveckling föreslogs regionkommunerna få liknande uppgifter som Region Skåne och Västra Götalandsregionen och därutöver bland annat:

- Ange geografiska regionintressen, ett regionplaneinstrument som tillför de regionala utvecklingsprogrammen en geografisk dimension,
- Utarbeta förslag till regionala program inom den europeiska sammanhållningspolitiken,
- Bedriva regional naturvård,
- Bedriva regional kulturmiljövård,
- Bedriva regionalt jämställdhetsarbete, samt
- Regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljömålen.

På sikt, menade kommittén, kunde det bli aktuellt att ge regionkommunerna ytterligare uppgifter, så som en förstärkning av den regionala utvecklingspolitiken, ett kompletterande regionalt uppdrag till högskolan samt huvudmannaskap för gymnasieskolan och eftergymnasial utbildning. Man betonade också vikten av en gemensam läns- och regionkommunindelning, som alla statliga myndigheter med regionindelning skulle anpassa sig till.

Det är värt att notera att kommittén var enig om sina förslag, med påföljd att det helt saknades reservationer. Kommitténs förslag fick även ett brett stöd bland remissinstanserna. I stort sett alla kommuner och landsting och det stora flertalet statliga myndigheter stödde förslaget att ersätta landstingen med färre och mer jämnstora regionkommuner. Också utformningen av det regionala utvecklingsuppdraget fick ett stort stöd. Flertalet länsstyrelser och de båda ansvariga sektormyndigheterna motsatte sig dock att regionkommunerna skulle överta ansvaret för naturvård och kulturmiljövård från länsstyrelserna.

### **Fortsatta regionaliseringssträvanden**

Ansvarskommitténs förslag ledde till att strävandena att bilda regioner sköt ny fart runt om i landet. Regeringen utsåg i juni 2007 en särskild utredare för att följa detta arbete. Utredaren konstaterade i promemorian (Fi 2008/4137) *Förändrad regional indelning* att en stor majoritet av landets kommuner och landsting ville bilda regionkommuner enligt Ansvarskommitténs förslag och att processer i denna riktning pågick i alla län utom Stockholms län.

Dessa processer resulterade under 2008 i åtta ansökningar om att bilda regionkommuner. Förutom Region Skåne och Västra Götalandsregionen ville Gotlands kommun och Hallands läns landsting få status som regionkommuner, och Värmlands läns landsting ville slås samman med Västra Götalandsregionen. Resterande tre ansökningar om att bilda Region Norrland, Region Mittsverige och Region Svealand innebar alla sammanslagningar över befintliga landstingsgränser.

I slutet på januari 2009 meddelade regeringen slutligen sin syn på regionfrågan: på DN-debatt deklarerade Alliansens fyra partiledare att Sverige i framtiden ska ha tre politiskt beslutsfattande nivåer med beskattningsrätt – staten, regionkommuner och kommuner – och att eventuella kommande regionbildningar ska ha samma uppgifter inom regional utveckling som Region Skåne och Västra Götalandsregionen. I linje med detta meddelades att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län skulle permanentas. Samtidigt gav man klartecken åt ansökningarna från Gotlands och Hallands län.

Ansökningarna om att bilda Region Norrland, Region Mittsverige och Region Svealand överlämnades däremot till Kammarkollegiet, som i november 2009 avstyrkte samtliga tre ansökningar, med hänvisning till de oklarheter som rådde om de nya regionkommunernas geografiska avgränsning. I stället efterlyste man en samlad bedömning av den framtida regionkommunindelningen, utifrån en nationell helhetssyn – en tydlig signal om att staten har ett ansvar att säkerställa en ändamålsenlig regionindelning, som fungerar i alla delar av landet.

### **Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län**

I mars 2010 förverkligade regeringen ett par av sina utfästelser från partiledarnas debattartikel. I propositionen (2009/10:56) *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län* föreslogs, efter 12½ år, en permanentning av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län, i form av en ny lag som

även skulle omfatta Gotlands och Hallands län. *Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* trädde i kraft den 1 januari 2011 och ger landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt Gotlands kommun ansvaret för en rad uppgifter, som i andra län sköts av länsstyrelsen och/eller kommunala samverkansorgan. I början av avsnitt 3.1 beskrivs denna reform närmare.

Lagen har uppmuntrat en ny våg av regionaliseringssträvanden. De misslyckade försöken att slå samman landsting har dock visat på svårigheterna att nå tillräcklig enighet om nya regiongränser. Regeringen har heller inte uppmuntrat sådana ansatser, utan har i stället, genom att ge klartecken till Gotland och Halland, visat att regioner inte behöver vara större än dagens landsting. De ytterligare ansökningar som lämnats in om att omfattas av *lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* har därför uteslutande avsett befintliga landsting.

Nio sådana ansökningar har till dags dato lämnats in av landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län. Åtta av dessa ansökningar har beretts av regeringskansliet:

- I (Ds 2012:55) *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings län* bereds ansökan från Jönköpings läns landsting om att från och med 2015 få bilda regionkommun. Ansökan tillstyrks.
- I (Ds 2013:13) *Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands och Norrbottens län* bereds ansökningar från landstingen i Västernorrlands och Norrbottens län om att från och med 2015 få överta ansvaret för den regionala utvecklingen enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Ansökningarna tillstyrks.
- I (Ds 2013:14) *Regionalt utvecklingsansvar i Örebro och Gävleborgs län* bereds ansökningar från landstingen i Örebro och Gävleborgs län om att från och med 2015 få överta ansvaret för den regionala utvecklingen enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Ansökningarna tillstyrks.
- I (Ds 2013:67) *Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands län, Kronobergs län och Jämtlands län* bereds ansökningar från Östergötlands, Kronobergs och Jämtlands läns landsting om att från och med 2015 få överta ansvaret för den regionala utvecklingen enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Ansökningarna tillstyrks.

I propositionen (2013/14:46) *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län* föreslås att lagen om regionalt utvecklingsansvar ska gälla landstingen i dessa tre län. I proposition (2013:14:122) *Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands, Kronobergs och Jämtlands län* föreslås att även dessa tre landsting ska omfattas av lagändringen. Riksdagen har därefter beslutat i enlighet med dessa propositioner. Lagändringen träder i båda fall i kraft den 1 januari 2015.

Däremot har ansökningarna från landstingen i Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län avslagits, med hänvisning till att det i dessa tre län saknas kommunala samverkansorgan; ansökningarna innebär därmed en förändring av

ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn, vilken regeringen i detta skede inte är beredd att genomdriva. Riksdagen har dock, i enlighet med konstitutionsutskottets betänkande (KU 2013/14:KU30), uppmanat regeringen att återkomma med en proposition som utsträcker lagen till att även omfatta Västernorrlands och Norrbottens län samt att utreda frågan om regionalt utvecklingsansvar i Västmanlands län vidare.

Diskussioner förs även i andra län om att landstinget ska få status som region genom att omfattas av lagen om regionalt utvecklingsarbete i vissa län. Det finns också ett brett stöd för en regionreform i riksdagen. Oavsett utgången av valet 2014 finns det därför anledning att tro att det stora flertalet landsting och samverkansorgan senast 2019 ersatts av regioner, möjligen också att en nationell regionreform har genomförts.

### **Kultursamverkansmodellen**

Landstingen har allt sedan 1970-talet bedrivit regional kulturverksamhet, en uppgift som staten gav dem i 1974 års kulturpolitiska beslut. Syftet har varit att skapa förut-sättningar för ett vitalt kulturliv utanför storstadsområdena. I flera fall tog man också över tidigare statliga kulturinstitutioner, så som regementsmusikkårer, som på många håll blev kärnan i de nya länsmusikinstitutionerna. Staten behöll dock länge ett betydande inflytande över de berörda verksamheterna genom att detaljstyra fördelningen av statsbidrag. Trots att landstingen själva svarade för huvuddelen av finansieringen hade de därför begränsat utrymme att utforma den regionala kulturpolitiken, också när det gällde de egna kulturinstitutionerna.

Kraven på större handlingsutrymme för den regionala kulturverksamheten ledde till att denna inlemmades i försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Den innebar att uppgiften att fördela statsbidrag till regional kulturverksamhet i fyra län överfördes från Statens Kulturråd till regionala självstyrelseorgan. Behovet av en mer permanent och enhetlig lösning kvarstod dock.

Den nya Alliansregeringen tillsatte i juni 2007 Kulturutredningen, som i februari 2009 presenterade sina slutsatser i det obetitlade betänkandet SOU 2009:16. Där föreslogs bland annat en **portföljmodell** för fördelning av statliga medel till regional kulturverksamhet. Tanken var att ersätta de tidigare uppdelade och i detalj reglerade statsbidragen med en bidragsportfölj, där fördelningen av medel skulle fastställas i dialog mellan regionala företrädare, kulturliv och staten. Syftet var att decentralisera beslutsmakten och föra den närmare medborgarna, samt att skapa större utrymme för den regionala kulturpolitiken och för anpassning till regionala preferenser och förutsättningar. Det fanns också förhoppningar om att ökat självbestämmande skulle stimulera de regionala aktörerna att själv tillskjuta större resurser till den regionala kulturverksamheten.

Såväl remissinstanserna som regeringen ansåg att portföljmodellen krävde ytterligare arbete och tillsatte en ny utredning som 2010 presenterade betänkandet SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till*

*regional kulturverksamhet*. Dess förslag kom med tiden att beskrivas som **kultursamverkansmodellen**. Den innebär vissa förändringar av kulturutredningens portföljmodell. Utredningen föreslog också, efter dialog med regionala företrädare, att modellen redan 2011 skulle introduceras i fem pilotlän – de fyra län som omfattades av den samtidigt införda *lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* samt i Norrbottens län.

Genomförandet av kultursamverkansmodellen har gått mycket fort. Endast månader efter det att utredningsförslaget hade presenterats gav regeringen Kulturrådet i uppdrag att förbereda reformen och fastställde i december samma år *förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*, som reglerar modellen. Parallellt pågick i de fem berörda länen arbetet med kulturplanerna, vilka i november samma år överlämnades till Kulturrådet. I slutet på januari 2011 fattade Kulturrådet beslut om medelsfördelningen, varpå de fem berörda landstingen/regionerna fördelade resurserna i enlighet med de prioriteringar som gjorts i kulturplanerna. Därefter har ytterligare län i snabb takt kommit att omfattas av kultursamverkansmodellen. I november 2011 lämnade elva nya landsting in kulturplaner till Kulturrådet, och under 2012 har ytterligare fyra län gjort detsamma. Det innebär att endast Stockholms län står utanför kultursamverkansmodellen.

### **Ny kollektivtrafiklag**

Fram till 2012 fanns det i varje län en trafikhuvudman, som ansvarade för kollektivtrafiken. Om inte annat hade överenskommit ägde och finansierade kommunerna och landstinget gemensamt trafikhuvudmannen, som ofta var ett aktiebolag. I flera län – inte minst i Stockholms och Skåne län – var dock landstinget ensam huvudman och finansiär av länstrafiken.

En nackdel med en fristående huvudman och ett delat huvudmannaskap var att kollektivtrafiken hölls åtskild från annan samhällsplanering. Med propositionen (2009/10:200) *Ny kollektivtrafiklag* ville regeringen komma till rätta med detta och skapa förutsättningar för en tydligare politisk styrning av kollektivtrafiken. Den 1 januari 2012 trädde *lagen (2010:1065) om kollektivtrafik* i kraft. Den innebär att det i varje län ska finnas en **regional kollektivtrafikmyndighet** som ansvarar för kollektivtrafiken. I den mån kommuner och landsting vill fortsätta att tillsammans axla detta ansvar kan uppgiften läggas på ett gemensamt kommunalförbund. Denna lösning har dock endast valts i tre län: Södermanlands, Västernorrlands och Norrbottens län. I sex län har samverkansorganet iklätt sig rollen som kollektivtrafikmyndighet: Kronoberg, Blekinge, Värmland, Dalarna, Jämtland och Västerbotten. I resterande 12 län har landstinget/regionen axlat detta ansvar.

Den regionala kollektivtrafiken beskrivs närmare i avsnitt 3.2. Där berörs också de **storregionala kollektivtrafiksatsningar** som på senare år har vuxit fram på flera håll i landet, som Trafik i Mälardalen (TIM), Öresundståg och Norrtåg.



## Den europeiska sammanhållningspolitiken och landsbygdspolitiken

När rapporten *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* utarbetades var man i färd med att utforma genomförandeorganisationen för den europeiska sammanhållningspolitiken för **programperioden 2007-2013**. Den beskrivs närmare i avsnitt 3.1 och innebar att huvuddelen av resurserna koncentrerades till målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning*. Tillväxtverket och ESF-rådet blev förvaltande myndigheter för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) respektive Europeiska socialfonden (ESF), med parallella regionala kontor i vart och ett av de åtta programområdena som Sverige delades in i:

- Övre Norrland (Norrbottnens 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)

Allt sedan Sverige blev medlem i EU har de kommunala organen spelat en central roll i den europeiska sammanhållningspolitiken. Det beror inte minst på att den är inriktad på regioner och skapar förutsättningar för regional utveckling. Därför svarar kommuner, landsting, regioner och samverkansorgan för mer än hälften av den offentliga medfinansieringen. Enbart under programperioden 2007-2013 bidrog kommunala organ med 5,8 miljarder kronor till sammanhållningspolitiken. Kommuner, landsting och regioner nominerar också en majoritet av ledamöterna i de strukturfondspartnerskap som behandlar ansökningarna om medfinansiering i respektive programområde. Det beror inte bara på att de kommunala organen är nödvändiga för att sy ihop medfinansieringen, utan också på att de har en lokal och regional demokratisk förankring.

Flera landsting, regioner och samverkanorgan har också byggt upp egna stabsresurser för att koordinera och främja arbetet med sammanhållningspolitiken i det egna länet. Exempelvis har de flesta regioner och samverkansorgan lokala sekretariat eller kontaktpunkter för gränsregionala och transnationella program. Den status och kompetens man härigenom byggt upp skapade förutsättningar för att Region Skåne och Västra Götalandsregionen redan inför programperioden 2007-2013 fick förtroendet av leda arbetet med att ta fram förslag till regionala program inom ERUF:s område för Sydsverige respektive Västsverige.

Inför **programperioden 2014-2020** har inte endast Region Skåne och Västra Götalandsregionen fått förtroende att lämna förslag till nya regionala program. Dessutom har Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Örebro, Region Gävleborg och Region Västerbotten fått motsvarande uppdrag för Småland och

öarna, Östra Mellansverige, Norra Mellansverige respektive Övre Norrland. Mer uppgifter om programperioden 2014-2020 finns i slutet av avsnitt 3.1.

ESF-programmet är, liksom landsbygdprogrammet, nationellt och förvaltas av nationella myndigheter. Det har inneburit att de i många län är dåligt avpassade efter regionala utvecklingsprogram och andra regionala förutsättningar. Ska det finnas något utrymme kvar för strukturfondspartnerskapen att göra regionala prioriteringar får de nationella programmen inte ha karaktären politiska policydokument, framhåller regionala företrädare ofta. Mycket tyder också på att förvaltningen av det nya landsbygdprogrammet ännu tydligare kommer att centraliseras till Jordbruksverket, vilket i så fall ytterligare kan försvåra samordningen med det regionala utvecklingsarbetet.

### **Andra statliga uppgifter**

Det sammanhållande ansvaret för den regionala utvecklingen har inneburit att samverkansorgan och regioner har fått ytterligare uppgifter från staten. Flera av dessa uppdrag ges i de **regleringsbrev** och **villkorsbeslut** som regeringen årligen beslutar om. Andra, ofta större uppdrag, beslutar dock regeringen om i **särskild ordning**. Exempel på ny statliga uppgifter som på detta sätt tillkommit under de senaste tio åren är uppdragen att

- utarbeta och genomföra *handlingsplaner* för att integrera ett *jämställdhetsperspektiv* i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2012-2014 (jfr avsnitt 3.1).
- utarbeta och genomföra *regionala serviceprogram* för kommersiell service i gles- och landsbygd för perioden 2009-2013 samt för perioden 2014-2018 (jfr avsnitt 3.1).
- upprätta en *lärandeplan*, en plan för uppföljning, utvärdering, analys och lärande av det regionala utvecklingsarbetet i länet (jfr avsnitt 3.1).
- främja anläggning av kanalisation (nedgrävning av tomrör för fiberkabel) enligt *förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation* och redovisa vilka aktiviteter som genomförts och hur stödet använts (jfr avsnitt 3.2).
- etablera *regionala kompetensplattformar* för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt (jfr avsnitt 3.3).

### **Medfinansiering av statliga uppgifter**

Ett fenomen som tilltagit påtagligt under den senaste tioårsperioden är kommunal medfinansiering av statliga uppgifter. Ett område där detta sker är, som ovan nämnts, **investeringar i vägar och järnvägar**. Statskontoret uppger i rapporten (2014:8) *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet* att Trafikverket under en 3-årsperiod 2010-2013 mottog sammanlagt 4,1 miljarder kronor i bidragsintäkter från den kommunala sektorn, varav kommunerna svarade för huvuddelen. Vidare uppgick 2013 de kommunala utfästelserna om medfinansiering av planerade investeringar till 9,4 miljarder kronor. Av dessa utfästelser svarade Stockholms läns landsting för 115 miljoner kronor, Region Skåne för 143 miljoner kronor, Västra

Götalandsregionen för 490 miljoner kronor och övriga landsting för 115 miljoner kronor. Därtill hade kollektivtrafikmyndigheterna i Mälardalen gjort utfästelser på ytterligare 2 336 miljoner kronor för investeringar i järnväg.

Också inom **högre utbildning och FoU** ökar den kommunala medfinansieringen, från 365 miljoner kronor 2009 till 481 miljoner kronor 2012, enligt Statskontorets beräkningar. Runt 90 procent av dessa bidrag avsåg forskning och resterande 10 procent grund- och fortsättningsutbildning. Merparten av dessa bidrag härrörde från landsting och regioner.

Två andra områden där den kommunala medfinansieringen är stor är den europeiska **sammanhållningspolitiken** och **landsbygdsprogrammet**. Sammanlagt uppgick den kommunala medfinansieringen under programperioden 2007-2013, enligt Statskontoret, till 5,8 miljarder kronor fördelade mellan:

- Regionalfonden: 3,1 miljarder kronor
- Socialfonden: 1,8 miljarder kronor
- Gränsregionala samarbeten: 0,3 miljarder kronor
- Leader inom landsbygdsprogrammet: 0,6 miljarder kronor

Av detta svarade landsting, regioner och samverkansorgan för 13 procent.

### **Kontakterna med staten**

Den statliga myndighetsstrukturen har under de senaste tio åren genomgått en genomgripande förändring. Regionala myndigheter har slagits samman till nationella. Exempelvis har länsarbetsnämnderna avvecklats i samband med att den nationella myndigheten Arbetsförmedlingen bildades. Trafikverket skapades 2010 genom sammanslagning av huvuddelen av Vägverket och Banverket samt delar av en rad andra trafikmyndigheter. Också inom politikområdena regional tillväxt och näringspolitik har myndighetsstrukturen i grunden förändrats, bland annat genom bildandet av Tillväxtverket och Myndigheten för Tillväxtanalys 2009. Programperioden 2007-2013 innebar vidare en ny regionindelning för genomförandet av den europeiska sammanhållningspolitiken, där Tillväxtverket och ESF-rådet med parallella regionkontor i var och en av de åtta regionerna förvaltar ERUF-respektive ESF-programmen.

De statliga myndigheterna har nästan helt övergivit länsindelningen, till förmån för en nationell organisation eller helt egna **regionindelningar** med betydligt större enheter än länen. Denna utveckling drivs på av skalfördelar och svårigheter att säkerställa kompetens i mindre regioner. Denna geografiska röra försvårar emellertid också samverkan mellan staten och den kommunala sektorn, inte minst inom det regionala utvecklingsområdet. Detta – en mer ändamålsenlig och enhetlig regional geografi – var ett viktigt skäl till att en enig Ansvarskommitté föreslog att landstingen ska ersättas av färre och mer jämnstora regionkommuner och att statliga myndigheter med regional organisation ska anpassa sig till en ny, gemensam regionindelning. Sedan dess

har också *Utredningen om den statliga regionala förvaltningen* i SOU 2012:81 föreslagit en sammanslagning av länsstyrelser.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) företog 2010 en kartläggning av de kommunala organens **kontakter med statliga myndigheter**. Den visade att svårigheter i dialog och samverkan ofta tillskrivs just på olikheter i geografisk organisation. I andra fall handlade det om revirstrider till följd av otydliga och överlappande ansvarsområden. Inom det regionala utvecklingsområdet gäller det senare inte minst kontakterna med länsstyrelserna, allra helst i län med samverkansorgan, där ansvarsområdet och de statliga tillväxtmedlen ju fortfarande delas mellan dessa båda organ. Den myndighet med vilken kontakterna angavs fungera sämst var dock ESF-rådet. Kritiken här gäller såväl hur programmen för perioden 2007-2013 utarbetades, utan förankring i de regionala strategier och prioriteringar, som handläggningen av ansökningar, som ofta anses vara långsam och rigid. Kritik riktas också mot sammanhållningspolitikens regionindelning, som uppfattas ha buntat ihop län utan samhörighet, framför allt i Norra och Östra Mellansverige.

Ett annat problem som ofta påtalas är **bristande samordning inom staten**, såväl mellan myndigheter som inom regeringskansliet. Departement och myndigheter uppfattas ge uppdrag och ta initiativ helt oberoende av varandra och inte sällan överlappande varandra. Utanför de delar av Social- och Näringsdepartementen som löpande har kontakt med regioner och samverkansorgan uppfattas kännedomen om dessa organs roll och uppgifter vara bristfällig. Även när samverkan med enskilda myndigheter fungerar bra uppges det ofta bli problem när fler myndigheter involveras, främst för att dessa sinsemellan har svårt att samarbeta och frångå inarbetade synsätt och rutiner. I linje med detta uppfattas regeringen ha svårt att döma av och genomdriva samordning mellan olika delar av statsförvaltningen och mellan statliga myndigheter och självstyrelseorgan. Det tycks finnas en tendens att hoppas att revirkonflikter och brister på samordning ska lösas av de regionala aktörerna själva.

### **Några reflektioner**

Denna friktion beror i mångt och mycket på skiljaktiga förhållningssätt – medan regionala organ arbetar med tillväxt- och utvecklingsfrågor utifrån ett territoriellt perspektiv, har sektoriseringen av staten snarast tilltagit under senare år, i takt med att regionala myndigheter har slagits samman till nationella och regionindelningar har avvecklats. Många har, i likhet med Ansvarskommittén, förordat en stark regional samhällsnivå, som ett sätt att balansera det förhärskande *sektorsperspektivet* med ett tvärsektorieellt *territoriellt perspektiv*.

En förutsättning för att detta ska vara möjligt är en aktiv, genomtänkt och systematisk styrning av sektorsmyndigheter, i riktning mot ett gemensamt och samarbetsinriktat förhållningssätt till de regionala organen. En sådan styrning saknas i allt väsentligt idag, med påföljd att styrmodeller och förhållningssätt skiftar starkt från departement till departement. Medan exempelvis näringsdepartementet har ett nära och förtroendefullt samarbete med regioner

och samverkansorgan, är arbetsmarknadspolitiken ett betydligt mer slutet system. Motsvarande skillnader i förhållningssätt kan också skönjas mellan respektive myndighetsfärer.

Dessa oklarheter bottenar ytterst i att regeringen i allt väsentligt har överlåtit regionfrågan åt regionerna själva. Regeringens egen hållning i regionfrågan framstår som motsägelsefull och svåröversäglig. Exempelvis fick två av de landsting som ansökt om regionstatus överraskande avslag förra året, trots att ansökningarna hade tillstyrkts i regeringskansliets egen beredning. Det har skapat en osäkerhet om vad staten egentligen vill och hur den regionala samhällsorganisationen mer långsiktigt kommer att utvecklas, vilket i sin tur har överlåtit åt departement och myndigheter själva forma sina förhållningssätt till de regionala organen.

Det har också inneburit att de jämförelsevis begränsade nya uppgifter och befogenheter som regionerna och samverkansorganen har fått från staten främst har tillkommit efter egna initiativ. Exempelvis var Västra Götalandsregionen starkt pådrivande när det så kallade Trollhättepaketet utformades och bidrog själv med betydande resurser. Det var också efter starka påtryckningar från den kommunala sektorn, som denna fick möjlighet att nominera ordförande i de regionala strukturfondspartnerskapen.

En annan effekt av att regionfrågan ännu väntar på sin slutliga lösning är en asymmetrisk regional samhällsorganisation, också under nästa mandatperiod, där ansvaret för den regionala utvecklingen i tio län kommer att axlas av regioner, i sju av samverkansorgan och i fyra av länsstyrelser och där de tre storstadslänen ensamma har mer än halva landets befolkning. Också departements- och myndighetssfären präglas av asymmetri i förhållningssättet till de regionala organen och tillväxtpolitiken. Detta försvårar ett sammanhållet, sektorsövergripande regionalt tillväxtarbete, på såväl nationell som regional nivå, och förstärker skillnaderna i utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet.

## 3. De regionala självstyrelseorganens uppgifter

I detta kapitel redovisas de uppgifter med anknytning till regional utveckling som staten har givit samverkansorgan, regioner och landsting inom olika politikområden. För överskådlighetens skull har politikområdena delats in tre block:

- Regional tillväxt och näringspolitik, som direkt handlar om att stimulera företagande och jobbskapande,
- Samhällsplanering, kommunikationer och miljö, som har en tydlig rumslig dimension, samt
- Arbetsmarknad, utbildning och kultur, som är avgörande för en fungerande arbetsmarknad och regional dynamik och kreativitet.

För att ge en mer enhetlig bild berörs även några viktigare verksamheter som de regionala organen själva, inom den allmänna kompetensen, har tagit initiativ till.

### 3.1 Regional tillväxt och näringspolitik

Den regionala tillväxtpolitiken rymmer kärnan i det statliga uppdraget till samverkansorgan och regioner, vilket bland annat regleras i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen om samverkansorgan, förordningen om regionalt tillväxtarbete samt ett antal förordningar som reglerar regionala företagsstöd och användandet av statliga medel för projektverksamhet. Också sammanhållningspolitiken är en del av den regionala tillväxtpolitiken, som också har en nära anknytning till landsbygdspolitiken och näringspolitiken. I detta avsnitt ges en översiktlig bild av de regionala organens uppgifter inom dessa områden.

#### **Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län**

*Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* trädde i kraft den 1 januari 2011 och ger landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt Gotlands kommun ansvaret för en rad uppgifter, som i andra län sköts av länsstyrelsen och/eller kommunala samverkansorgan. Dessa är att:

- 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 till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.
- 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 samt med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska lämna det biträde som behövs för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastrukturplanering och löpande informera om pågående och planerade verksamheter av betydelse för länets utveckling.

Lagen ger också de tre landstingen och Gotlands kommun möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse, dock ej på valsedlar i samband med allmänna val. Härmed har regering och riksdag givit formell sanktion att använda beteckningen region i stället för landsting respektive kommun, även om de fortfarande är landsting – i Gotlands fall en kommun – i konstitutionell mening.

Vid sidan av dessa statliga uppgifter ansvarar regionerna – liksom övriga landsting – för en rad andra uppgifter med anknytning till regional utveckling, så som kollektivtrafik, regional kulturverksamhet, medfinansiering av projekt och andra insatser för att främja tillväxt och utveckling. Exempel på det sistnämnda är delägarskap i regionala ALMI-bolag och länsturismorgan. Sammantaget har dessa insatser en omfattning som är tiotals gånger större än de statliga uppgifter som man har övertagit ansvaret för.

Ytterligare nio landsting har hos regeringen ansökt om att få status som regioner – landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län. Av dessa har regering och riksdag beviljat ansökningarna från landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län. Också dessa sex landsting kommer därför från och med den 1 januari 2015 att omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Resterande tre landsting har fått avslag av regeringen, även om riksdagen därefter har uttalat sitt stöd också för dessa ansökningar.

### **Lagen om samverkansorganen**

*Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* ger kommunerna och landstinget i respektive län möjlighet att överta ansvaret för vissa statliga uppgifter inom regional utveckling genom ett gemensamt kommunalförbund, ett samverkansorgan. Dessa uppgifter är att:

- 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.
- Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- Följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultatet av det regionala tillväxtarbetet.

Till skillnad från län med regioner har länsstyrelserna i län med samverkansorgan behållit betydande uppgifter inom regional utveckling, inte minst beslut om företagsstöd. Medan regionerna disponerar 95-99 procent av de medel ur anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder som 2014 har avsatts för respektive län, är motsvarande andel för samverkansorganen 40-80 procent. Ett undantag är Regionförbundet i Kalmar län, som disponerar 95 procent av länsramen, detta som ett arv från den tid då Kalmar län ingick i försöksverksamheten. Den senaste tioårsperioden har dock länsstyrelsernas andel av de statliga tillväxtmedlen gradvis sjunkit, också i län med samverkanorgan.

Utöver de statliga uppgifterna har samtliga samverkansorgan övertagit delar av de uppgifter som landstinget har inom regional utveckling och fungerar dessutom som regionala kommunförbund. En annan viktig uppgift är att samordna och understödja kommunernas näringslivsfrämjande insatser.

Samverkansorgan finns idag i 13 län – Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Örebro, Dalarnas, Gävle-borgs Jämtlands och Västerbottens län. Den 1 januari 2015 får landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län status som regioner och förväntas därmed överta ansvaret för respektive samverkansorgans uppgifter inom regional utveckling. Därmed skulle det från och med 2015 finnas sju samverkansorgan kvar.

### **Regionala utvecklingsprogram (RUP)**

I *förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete* finns bland annat bestämmelser om de regionala utvecklingsprogram (RUP) som regionerna, samverkansorganen och länsstyrelserna ska utarbeta. RUP ska utgöra en samlad strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län. Det ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. Vidare ska RUP:

- Upprättas utifrån en analys av utvecklingsförutsättningarna i länet,
- Ange mål, inriktningar och prioriteringar i arbetet och innehålla en plan för uppföljning och utvärdering,
- Utarbetas i samråd med och ligga till grund för samverkan med kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.

Det ansvariga organet ska samordna insatserna för att genomföra RUP, i samverkan med det regionala partnerskapet. Det ska också löpande följa upp



RUP och se till att det utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. Det färdiga programmet ska lämnas in till regeringen.

### **Regionala företagsstöd och regional projektverksamhet**

Inom den regionala tillväxtpolitiken finns olika former av **stöd till företag**, vilka är anpassade till EU:s statsstödsregler. Sverige är av den anledningen indelat i två stöd-områden:

- Stödområde A, som omfattar Norrlands inland och nordvästra Svealand.
- Stödområde B, som omfattar Norrlands kustland (utom Luleå, Umeå och Sundsvalls tätorter) samt delar av Gävleborgs, Dalarnas, Värmlands, Örebro Västmanlands, Västra Götalands och Kalmar län.

Följande stödformer finns:

- *Regionalt investeringsstöd* kan ges i stödområde A och B för investeringar i byggnader, maskiner, utbildning och konsulttjänster.
- *Sysselsättningsbidrag* kan ges vid nyanställningar med tillsvidareanställning i stödområde A och B.
- *Regionalt bidrag till företagsutveckling* kan ges för liknande investeringar som Regionalt företagsstöd samt för samverkan med andra företag och medverkan i projekt i stödområde A och B, i landsbygd och glesbygd, samt i vissa fall även i andra områden.
- *Såddfinansiering* kan ges till små och medelstora företag i mycket tidiga faser av verksamheten samt till entreprenörer, innovatörer och forskare i hela landet.
- *Regionalt transportbidrag* kompenserar kostnadsnackdelar vid transporter i de fyra nordliga länen och beslutas av Tillväxtverket.
- *Regionalt nedsatta socialavgifter* ges till företag i stödområde A och administreras av Skatteverket.

Ersättningsnivåerna är i allmänhet högre i stödområde A. För de båda förstnämnda stödformerna beslutar Tillväxtverket om stöd, utom i Västra Götalands län, där Västra Götalandsregionen beslutar. För de båda följande stödformerna beslutar länsstyrelserna om stöd, utom i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län, där Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionförbundet i Kalmar län respektive Gotlands kommun beslutar, som ett arv från försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.

Samverkansorgan och regioner får också, enligt förordning 2003:596, använda statliga anslag som de förfogar över till medfinansiering av **projektverksamhet**. Det bör betonas att dessa organ också avsätter egna medel till sådan medfinansiering, ofta mångdubbelt större summor. (Jfr *Sammanhållningspolitiken* nedan)

### **Sammanhållningspolitiken under programperioden 2007-2013**

Den europeiska sammanhållningspolitiken befinner sig för närvarande i övergångs-skedet mellan programperioderna 2007-2013 och 2014-2020. Under 2006 lades genomförandeorganisationen fast för programperioden 2007-2013.

Huvuddelen av resurserna koncentrerades till målet **Regional konkurrenskraft och sysselsättning**. Inom ramen för detta mål utformades åtta regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och ett nationellt program med åtta regionala planer för Europeiska socialfonden (ESF). Samtidigt delades Sverige in i åtta programområden:

- Övre Norrland (Norrbottnens och Västerbottnens 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)

Förvaltningsmyndigheter blev Tillväxtverket för ERUF och ESF-rådet för ESF. Båda myndigheterna inrättade regionala kontor i vart och ett av de åtta programområdena. I varje programområde bildades ett strukturfondspartnerskap, som är gemensamt för båda programmen och består av representanter för kommuner, landsting, länsstyrelse, arbetsmarknadens parter med flera. Strukturfondspartnerskapen tar, efter beredning av förvaltningsmyndigheterna, ställning till ansökningar om medfinansiering ur strukturfonderna. Det formella beslutet fattas dock av regionalt placerade tjänstemän på förvaltningsmyndigheterna. – Följande aktörer ansvarade för att ta fram 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

Tillsammans hade de åtta regionala programmen en budget på 8,4 miljarder kronor, fördelad mellan ERUF och offentlig medfinansiering. Det nationella programmet för ESF utarbetades inom regeringskansliet och hade en budget på mer än 12,4 miljarder kronor.

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

- Gränsregionala program (Nord, Botnia-Atlantica, Sverige-Norge, Central Baltic, South Baltic samt Öresund-Kattegat-Skagerrak; de tre förstnämnda har svenska länsstyrelser som förvaltande myndigheter; Tillväxtverket är förvaltande myndighet för den sistnämnda)
- Transnationella program (Östersjöprogrammet, Nordsjöprogrammet samt Norra Periferiprogrammet)

- Interregionala program (INTERREG IVC, URBACT II, ESPON samt INTERACT II; programmen omfattar hela EU och möjliggör samarbete mellan regioner som inte gränsar till varandra)

Under programperioden 2007-2013 fanns totalt 10 miljarder kronor i de program som Sverige medverkade, vilka dock fördelades mellan ett stort antal länder.

Förutom att nominera ledamöter i strukturfondspartnerskapen har de kommunala organen medverkat i genomförandet av sammanhållningspolitiken genom att medfinansiera och i många fall också delta i projekt. Statskontoret beräknar i rapporten *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet* att den **kommunala medfinansieringen** under programperioden 2007-2013 uppgick till 5,8 miljarder kronor, fördelade mellan:

- Regionalfonden: 3,1 miljarder kronor (varav regionala organ: 542 mkr)
- Socialfonden: 1,8 miljarder kronor (varav regionala organ: 110 mkr)
- Gränsregionala samarbeten: 0,3 miljarder kronor (varav regionala organ: 70 mkr)
- Leader inom landsbygdsprogrammet: 0,6 miljarder kronor (varav regionala organ: 5-10 procent)

Flera landsting, regioner och samverkanorgan har också byggt upp egna **stabsresurser** för att koordinera och främja arbetet med sammanhållningspolitiken i det egna länet. Exempelvis har de flesta regioner och samverkansorgan lokala sekretariat eller kontaktpunkter för gränsregionala och transnationella program.

### **Sammanhållningspolitiken under programperioden 2014-2020**

Dagens genomförandeorganisation för sammanhållningspolitiken bibehålls i huvudsak under programperioden 2014-2020. Exempelvis kvarstår Tillväxtverket med åtta regionala kontor som förvaltande myndighet för **ERUF** och de åtta regionala strukturfondsprogram som nyligen tagits fram och ska godkännas, först av regeringen och sedan av EU-kommissionen:

- Övre Norrland: 212 miljoner euro från ERUF
- Mellersta Norrland: 154 miljoner euro från ERUF
- Norra Mellansverige: 147 miljoner euro från ERUF
- Stockholm: 37 miljoner euro från ERUF
- Östra Mellansverige: 70 miljoner euro från ERUF
- Västsverige: 56 miljoner euro från ERUF
- Småland och öarna: 66 miljoner euro från ERUF
- Skåne-Blekinge: 61 miljoner euro från ERUF

Region Skåne och Västra Götalandsregionen har, precis som inför förra programperioden samordnat arbetet med utarbete regionala program för Skåne-Blekinge respektive Västsverige. Till skillnad från förra programperioden har fyra samverkansorgan fått motsvarande uppgift:

- Övre Norrland: Region Västerbotten

- Norra Mellansverige: Region Gävleborg
- Östra Mellansverige: Regionförbundet Örebro
- Småland och öarna: Regionförbundet i Kalmar län

För Mellersta Norrland och Stockholm har denna roll axlats av länsstyrelsen i Västernorrlands län respektive länsstyrelsen i Stockholms län. Nytt för denna programperiod är också ett nationellt ERUF-program, som ska främja innovation och energieffektivisering och öka tillgången på marknadskompletterande riskkapital; 136.3 miljoner euro ur ERUF har öronmärkts för detta.

På motsvarande sätt kvarstår ESF-rådet med åtta regionala kontor som förvaltande myndighet för **ESF**. Ett utkast till program för perioden 2014-2020 har nyligen utarbetats och beräknas under sommaren fastställas av EU-kommissionen. Förslaget innehåller tre programområden:

- Kompetensförsörjning
- Öka övergångarna till arbete, samt
- Sysselsättningsinitiativet för unga.

Också strukturen för **territoriellt samarbete** bibehålls i sina huvuddrag under programperioden 2014-2020. Regionala självstyrelseorgan har emellertid fått uppdraget att samordna arbetet med att ta fram program för fem av sex *gränsregionala* samarbetsområden:

- Öresund-Kattetgatt-Skagerrak: Region Skåne
- South Baltic: Regionförbundet i Kalmar län (svenska delen av programmet)
- Central Baltic: Regionförbundet Östsm (svenska delen av programmet)
- Sverige-Norge: Region Värmland
- Botnia-Atlantica: Region Västerbotten
- Nord: länsstyrelsen i Norrbottens län

Uppdragen att vara förvaltande myndigheter lades dock i de tre sistnämnda fallen på länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens respektive Norrbottens län och i det förstnämnda fallet på Tillväxtverket; i de båda övriga programmen finns de förvaltande myndigheterna i andra länder.

I villkorsbeslutet för 2014 ges regioner och samverkansorgan ett tydligare ansvar för genomförandet av sammanhållningspolitiken i Sverige. De ska också ansvara för att återföra kunskaper och erfarenheter för verksamheter inom strukturfonderna till det regionala tillväxtarbetet.

### **Landsbygdsutveckling**

Det med EU-medel finansierade landsbygdsprogrammet är det viktigaste instrumentet för regional utveckling på landsbygden och nära sammanlänkat med andra program och insatser för regional utveckling, så som regionala utvecklingsprogram, länsplaner för regional transportinfrastruktur och den europeiska sammanhållningspolitiken. Jämfört med föregående program hade också landsbygdsprogrammet för 2007-2013 ett tydligare fokus på andra landsbygdsnärningar, vid sidan av jordbruket. Därför föreslog Ansvarskommittén

att landsbygdspolitiken på sikt bör integreras i regionkommunernas regionala utvecklingsuppdrag.

Till **landsbygdsprogrammet 2007-2013** tilldelades Sverige totalt 1 953 miljoner euro ur den europeiska jordbruksfonden. Programmet hade fyra axlar:

1. Förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft (ram: 693 mkr/år)
2. Förbättra miljön och landskapet (ram 3 527 mkr/år)
3. Förbättra livskvaliteten, bredda företagandet och främja utvecklingen av landsbygdens ekonomi (ram: 419 mkr/år)
4. Leader, en modell för innovativa insatser för landsbygdsutveckling (ram: 339 mkr/år)

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet för landsbygdsprogrammet, medan länsstyrelserna och Sametinget svarar för lokal och regional samordning med andra program och åtgärder och även har viss beslutanderätt delegerad.

**Leader** har erbjudit kommunala organ, andra myndigheter, näringsliv och ideella organisationer att bilda regionala Leaderområden, formulera utvecklingsstrategier för landsbygden och medverka i finansieringen av dessa åtgärder. Sverige har varit indelat i 63 Leaderområden, vart och ett med en styrelse, LAG (Local Action Group), en utvecklingsstrategi och ett Leaderkontor, med uppgift att mobilisera engagemang, ta emot ansökningar samt stödja och samordna projekt. Den övergripande målsättningen med Leader har varit att främja företagande, tillväxt och sysselsättning samt att skapa attraktiva landsbygdsområden med höga miljöambitioner. Kommunala organ har spelat en framträdande roll inom de flesta Leaderområden och har under programperioden 2007-2013 bidragit med runt 600 miljoner kronor i offentlig medfinansiering.

**Landsbygdsprogrammet 2014-2020** får en helt ny struktur. De fyra axlarna ersätts 18 fokusområden, fördelade mellan 6 prioriteringar:

- Främja kunskapsöverföring och innovation inom jordbruk och på landsbygden.
- Förbättra lönsamheten och konkurrenskraften i alla typer av jordbruksföretag och i alla regioner, samt främja innovativ jordbruksteknik.
- Förbättra djurvälstånd, riskhantering i jordbruket och organisationen av livsmedelskedjan, inklusive bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter.
- Återställa, bevara och främja ekosystem kopplade till jordbruk.
- Främja resurseffektiviteten och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruks- och livsmedelssektorn.
- Främja social utveckling, bekämpa fattigdom och skapa ekonomisk utveckling på landsbygden.

Leaderarbetet kommer att leva vidare under programperioden 2014-2020, dock under den nya beteckningen **lokalt ledd utveckling** (Community-Led Local Development; CLLD). På liknande sätt som i Leader kommer lokala partnerskap i en bygd eller delregion att kunna ansöka om att bilda ett lokalt

utvecklingsområde och utarbeta en lokal utvecklingsstrategi för detta. Jordbruksverket behåller ansvaret som förvaltningsmyndighet för landsbygdsprogrammet. Till skillnad från föregående programperiod omfattar detta ansvar inte endast program för lokalt ledd utveckling inom Europeiska jordbruksfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden, utan också Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF).

Arbetet med det nya landsbygdsprogrammet pågår fortfarande. Regeringen väntas under våren ta beslut om det nationella programmet. Det överlämnas därefter till EU-kommissionen, som har sex månader på sig att godkänna programmet. Parallellt arbetar länsstyrelserna och Sametinget tillsammans med de regionala partnerskapen med regionala handlingsplaner, vilka väntas kunna överlämnas under hösten 2014. Det innebär att det nya landsbygdsprogrammet kommer att träda i kraft först mot slutet av året.

### **Andra uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken**

Specifika statliga uppdrag till regioner och samverkansorgan anges i de årliga regleringsbrev och villkorsbeslut som regeringen fastställer i anslutning till att medel anslås till dessa organ inom utgiftsområde 19 *Regional tillväxt* och utgiftsområde 22 *Kommunikationer*. Villkorsbesluten innehåller bland annat anvisningar om:

- Verksamhetsstyrning genom olika krav på återrapportering
- Särskilda uppdrag för verksamhetsåret
- Finansiering ur statliga anslag.

I villkorsbeslutet för 2010 angavs exempelvis att regionerna och samverkansorganen ska upprätta en **lärandeplan**, en plan för uppföljning, utvärdering, analys och lärande av det regionala utvecklingsarbetet i länet. Andra exempel på uppdrag i villkorsbesluten finns i avsnitt 3.2 nedan.

I mars 2012 lanserade regeringen en nationell handlingsplan för jämställd regional utveckling. I anslutning till detta fick regionerna, samverkansorganen och, i resterande fyra län, länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta och genomföra en **handlingsplan** för att integrera ett **jämställdhetsperspektiv** i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2012-2014. Tillväxtverket ska utgöra ett nationellt stöd för arbetet mot en jämställd tillväxt i länen. I satsningen ingår även att stärka jämställdhetsperspektivet i strukturfondsprogrammen för programperioden 2014-2020, där regioner och samverkansorgan i sex fall har ett sammanhållande ansvar.

Regeringen gav i maj 2013 länen i uppdrag att utarbeta och genomföra en ny om-gång av **regionala serviceprogram** för kommersiell service i gles- och landsbygd för perioden 2014-2018. De tar vid efter den första omgången program, som gällde perioden 2009-2013. Uppdragen gavs då till Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Gotlands kommun och Regionförbundet i Kalmar län och i övriga län till länsstyrelserna. I Hallands län överfördes dock genomförandansvaret till Region Halland, i samband med att det bildades den

1 januari 2011. Samma regionala organ har fått uppdraget att utarbeta och genomföra regionala serviceprogram för 2014-2018.

Regeringen har återkommande givit **enskilda regionala organ** specifika uppgifter inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken, ofta i samband med särskilda händelser. Exempelvis har Västra Götalandsregionen tilldelats extra medel för att motverka effekterna av Saabs nedläggning i Trollhättan, som ett komplement till de medel som regionen själv avsatt för detta ändamål. I regleringsbrevet för 2014 tilldelas Västra Götalandsregionen ytterligare 25 miljoner kronor ur anslag 1:1 *Regionala tillväxtåtgärder* för detta arbete. Ytterligare åtta län fick samtidigt 5 miljoner kronor extra, med anledning av den utdragna lågkonjunkturen.

De regionala organen bedriver **internationellt samarbete** utanför programmen för europeiskt territoriellt samarbete. Exempelvis är de flesta landsting och regioner och några samverkansorgan medlemmar i *Assembly of European Regions* (AER). Många är också aktiva inom *Conference of Peripheral Maritime Regions* (CPMR). Det stora flertalet regioner och samverkansorgan är även huvudmän för ett *EU-kontor* i Bryssel, oftast tillsammans med partners i grannlänen. Därutöver har de flesta ett mer eller mindre omfattande utbyte med vänregioner i andra länder, vilket i flera fall har tillkommit på initiativ av regeringen, inte minst i Östeuropa.

### Näringspolitik

Näringspolitiken har inte endast nationella, utan också lokala och regionala instrument. De flesta kommuner bedriver ett omfattande arbete för att skapa goda förutsättningar för det lokala näringslivet. Ett viktigt regionalt näringspolitiskt instrument är **ALMI Företagspartner AB** med regionala dotterbolag, där respektive landsting, region eller samverkansorgan är delägare och medfinansierar verksamheten. ALMI:s uppgift är att underlätta och stimulera nyföretagande och utveckling av små och medelstora företag. Verksamheten är organiserad i fyra affärsområden:

- Rådgivning
- Lån
- Riskkapital
- Inkubation.

Totalt hade ALMI-koncernen 485 anställda 2012 och mottog samma år 163 miljoner kronor i driftanslag och andra anslag från kommunala organ, att jämföra med det statliga driftanslaget på 125 miljoner kronor.

Samverkansorgan, regioner och landsting bidrar också på andra sätt till att stärka det regionala näringslivsklimatet. Genom att initiera och/eller medfinansiera inkubatorer, företagsparker, klusterbildningar, entreprenörsutbildningar och olika nätverk försöker man stimulera nyföretagande och företagutveckling och skapa starka **regionala innovationssystem** för näringsliv och forskning. Sedan rapporten *Regional politik hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* skrevs 2005 har dessa

insatser ytterligare stärkts och bidragit till att framgångsrika regionala kluster vuxit fram inom områden som IT, fordon, biomedicin och bioteknik, petrokemi, livsmedel, trä och upplevelsenäring. Till detta har även den omfattande medfinansieringen av utvecklingsprojekt inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken bidragit.

## 3.2 Samhällsplanering, kommunikationer och miljö

Behovet av en regional fysisk planering ökar stadigt, i takt med regionförstoringen, och har drivit fram nya initiativ, från såväl staten som de kommunala organen själva. Inom transportpolitiken har de regionala organen redan en väl utmejslad roll som kollektivtrafikmyndigheter och – vad gäller samverkansorganen och regionerna – ansvariga för länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Den kommunala sektorn medfinansierar också i växande utsträckning investeringar i statliga vägar och järnvägar och bidrar även till bredbandutbyggnaden. Också inom miljöpolitiken spelar de regionala organen en viktig roll. I detta avsnitt ges en översiktlig bild av de regionala organens uppgifter inom dessa områden.

### Samhällsplanering

Kommunerna har det grundläggande ansvaret för den fysiska planeringen i Sverige genom det kommunala planmonopol som stadgas i *plan- och bygglagen* (PBL; SFS 2010:900). Länsstyrelserna svarar för tillsynen av kommunernas arbete och ska även samordna och bevaka de statliga intressena i den lokala planeringen.

Eftersom lokala arbetsmarknader stadigt växer och omfattar allt fler kommuner, inte sällan i flera län, ökar behovet av en regional dimension i den fysiska planeringen. Det handlar om att samordna planering av bostäder, arbetsplatser, service och trafik med miljö- och friluftsintressen över ytor som ibland griper över tiotals kommuner. Detta behov är särskilt akut i storstadsområdena. Därför är Stockholms läns landsting sedan decennier regionplaneorgan för Stockholms län och upprättar med 5-10 års mellanrum *Regional Utvecklingsplan för Stockholms län* (RUF), i nära samverkan med länets kommuner. Den senaste upprättades 2010.

Också Göteborgsregionens kommunalförbund har utsetts till regionplaneorgan, men har hittills inte upprättat någon regionplan. Ansatser till regional fysisk planering har dock gjorts i några län. Det gäller inte minst Skåne, där Region Skåne har en särskild enhet för strategisk fysisk planering med 18 medarbetare. Enhetens uppdrag är att länka samman det regionala utvecklingsuppdraget med kommunernas översiktsplanering för att skapa långsiktigt hållbara och robusta fysiska strukturer i Skåne. Några samverkansorgan har också gjort ansatser till regional fysisk planering. Ett exempel är *Regional översiktlig planering* från 2011, som ger ett rumsligt perspektiv på den regionala utvecklingsstrategin för Örebro län. Ett liknande initiativ är *Strukturbild Östergötland*, ett initiativ från Regionförbundet Östsam som är tänkt att föra samman nationella, regionala och mellankommunala planeringsinriktningar och ge vägledning och stöd åt kommunernas fysiska planering.



I grunden saknar dock Sverige regional rumslig planering (spatial planing), liknande de instrument som finns i de flesta andra EU-länder. Detta uppmärksammades av Ansvarskommittén, som 2007 föreslog att de nya regionkommunerna skulle ange geografiska regionintressen, ett juridiskt icke bindande regionplaneinstitut som skulle tillföra de regionala utvecklingsprogrammen en geografisk dimension.

Regeringen har i de båda senaste budgetpropositionerna poängterat att den fysiska planeringen utgör ett viktigt instrument för den regionala tillväxtpolitiken och har givit Boverket och Tillväxtverket i uppdrag att genomföra ett program för att stärka samspelet mellan fysisk planering och näringslivsutveckling. I augusti 2013 tillsatte regeringen en parlamentarisk utredning, (2013:12) *Bostadsplaneringskommittén*, med uppdrag att utvärdera dagens system för regionplanering enligt PBL och avgöra hur väl det är koordinerat med arbetet med regionala utvecklingsstrategier, regionala infrastrukturplaner och regionala trafikförsörjningsplaner. Kommittén ska även utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2015.

Regionerna, samverkansorganen och, i de fyra övriga länen, länsstyrelserna fick 2013 i uppdrag att redovisa hur sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplaner har utvecklats och samordnats. Boverket ska sammanställa redovisningarna och rapportera till regeringen senast den 31 mars 2014.

En uppgift med anknytning till samhällsplanering som alla landsting och regioner och flera samverkansorgan arbetar med är förebyggande **folkhälsoarbete**. Arbetet utgår från de folkhälsopolitiska mål som riksdagen fastställde 2003 och som justerades i proposition (2007/08:110) *En förnyad folkhälsopolitik*. Där beskrivs och framhålls också betydelsen av de insatser kommuner och landsting gör inom området.

### **Infrastruktur**

Som ett led i transportpolitiken utarbetas med jämna mellanrum nationella och regionala planer för transportinfrastrukturen. Den förra planeringsomgången avsåg perioden 2010-2021, och den som nu träder i kraft avser perioden 2014-2025. Den nationella planen upprättas av Trafikverket och fastställs av regeringen. **Länsplaner för regional transportinfrastruktur** utarbetas och fastställs av regionerna i de fyra län där sådana finns, samverkansorganen i de 13 län där sådana finns och länsstyrelserna i resterande fyra län. Regeringen fastställer dock de ekonomiska ramarna, och kommuner, kollektivtrafikmyndigheter och Trafikverket bidrar med underlag. Länsplanen ska, enligt förordning 1997:263, ange:

- Investeringar i statliga vägar som ej ingår i det nationella stamvägnätet
- Investeringar i kollektivtrafikanläggningar
- Åtgärder som ger en effektivare användning av befintlig infrastruktur
- Åtgärder av betydelse i andra, icke statligt finansierade anläggningar
- Driftbidrag till icke statliga flygplatser

I budgetpropositionen för 2014 avsattes totalt 3,2 miljarder kronor för investeringar i regionala planer, medan 8,5 miljarder kronor anslogs till väginvesteringar och ytterligare 7,4 miljarder i järnvägsinvesteringar i den nationella planen.

Investeringar i transportinfrastruktur är i Sverige ett statligt ansvar. Det hindrar inte att kommunala organ i växande omfattning **medfinansierar** sådana investeringar, som ett medel att tidigarelägga dem eller över huvud taget få dem till stånd. I praktiken sker numera en förhandling mellan staten och berörda kommunala organ inför de flesta större infrastrukturinvesteringar. *Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter* och några senare författningar har påtagligt ökat möjligheten till kommunal medfinansiering av statlig verksamhet.

Statskontoret har nyligen kartlagt detta fenomen och fann att Trafikverket under en 3-årsperiod 2010-2013 mottog sammanlagt 4,1 miljarder kronor i bidragsintäkter från den kommunala sektorn, varav huvuddelen från kommunerna. Vidare uppgick 2013 de kommunala utfästelserna om medfinansiering av planerade investeringar till 9,4 miljarder kronor. Av detta avsåg väginvesteringar 29 procent, järnvägsinvesteringar 50 procent, kombinerade väg- och järnvägsinvesteringar 19 procent och anläggningar för sjöfart 2 procent. Landstingens och regionernas utfästelser om medfinansiering uppgick 2013 till:

- -Stockholms läns landsting: 115 miljoner kronor
- -Östergötlands läns landsting: 19 miljoner kronor
- -Region Skåne: 143 miljoner kronor
- -Region Halland: 96 miljoner kronor
- -Västra Götalandsregionen 490 miljoner kronor

Därtill hade kollektivtrafikmyndigheterna i Mälardalen gjort utfästelser på ytterligare 2 336 miljoner kronor för investeringar i järnväg.

I villkorsbesluten för 2013 och 2014 får regionerna och samverkansorganen i uppdrag att verka för målen i regeringens **bredbandsstrategi** samt att redovisa och kommentera utvecklingen inom IT-infrastrukturområdet i regionen. Det framhålls också återkommande i villkorsbesluten att regionerna och samverkansorganen ska främja anläggning av kanalisation (nedgrävning av tomrör för fiberkabel) enligt *förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation* och redovisa vilka aktiviteter som genomförts och hur stödet använts. Beslut om stöd fattas av respektive region, i Kalmar län av samverkansorganet och i övriga län av länsstyrelsen.

Många regioner och samverkansorgan har också egna program för bredbandsutbyggnad. Exempelvis har Västra Götalandsregionen 2010-2012 anslagit 30 miljoner kronor per år för fiberutbyggnad av IT-infrastruktur i enlighet med regionens IT-infrastrukturstrategi. Ett annat exempel på regionala bredbandssatsningar är *IT Norrbotten*, som ägs av landstinget och länets kommuner och driver ett länsgemensamt fiberbaserat höghastighetsnät.

De flesta regioner och samverkansorgan är dessutom på olika sätt engagerade i arbetet med regeringens **Digitala agenda**, som i sin tur utgår från Digital Agenda för Europa. I dagsläget är regionala organ i 18 län signatärer och arbetar med att ta fram regionala digitala agendor.

### **Kollektivtrafik**

Den 1 januari 2012 trädde *lagen (2010:1065) om kollektivtrafik* i kraft. Den innebär att det i varje län ska finnas en **regional kollektivtrafikmyndighet** som ansvarar för kollektivtrafiken. I den mån kommuner och landsting vill fortsätta att tillsammans axla detta ansvar kan uppgiften läggas på ett gemensamt kommunalförbund. Denna lösning har valts i tre län: Södermanlands, Västernorrlands och Norrbottens län. I sex län har samverkansorganet iklätt sig rollen som kollektivtrafikmyndighet: Kronobergs, Blekinge, Värmlands, Dalarnas, Jämtlands och Västerbottens län. I resterande 12 län har landstinget/regionen axlat detta ansvar.

För att öka samordningen med näraliggande frågor, som infrastruktur- och bebyggelseplanering, regional utveckling och miljöarbete, ska varje kollektivtrafikhuvudman upprätta ett **trafikförsörjningsprogram** i nära samråd med kommunerna och andra berörda intressenter. Programmet ska ange mål för kollektivtrafikförsörjningen och ligga till grund för beslut om den allmänna trafikplikten.

Ett annat syfte med den nya kollektivtrafiklagen var att öka och effektivisera utbudet av kollektivtrafik. Kollektivtrafikmyndigheterna har därför fått större möjligheter att organisera trafik över länsgränser, dels genom att länsrestriktionen för persontrafik på järnväg avskaffades, och dels genom att man får bedriva linjetrafik med buss utan särskilt tillstånd. I gengäld avskaffades den begränsning som har hindrat kommersiella bussföretag från att bedriva lokal och regional kollektivtrafik.

Vid sidan av den trafik som bedrivs inom det egna länets gränser har kollektivtrafikmyndigheterna i växande utsträckning också engagerat sig i **interregional kollektivtrafik**. Exempelvis samverkar kollektivtrafikmyndigheterna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län samt SJ genom marknads- och utvecklingsbolaget *Trafik i Mälardalen* (TiM). TiM-samverkan omfattar all buss-, tunnelbane- och pendeltågstrafik i de fem länen och har bland annat resulterat i ett gemensamt biljettsystem och synkroniserade tidtabeller.

På motsvarande sätt samverkar kollektivtrafikmyndigheterna i Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län med den danska Trafikstyrelsen i *Öresundståg*, ett gemensamt tågtrafiksystem för Sydsverige och angränsande delar av Danmark. Under 2011 gjordes sammanlagt 20,9 miljoner resor med Öresundstågen, varav 11,7 miljoner inom Sverige och 9,2 över Öresundsbron.

Ett tredje exempel är *Norrtåg AB*, som ägs av kollektivtrafikmyndigheterna i Västernorrlands och Norrbottens län samt länstrafikbolagen i Jämtlands och

Västerbottens län och bedriver persontrafik på järnväg i dessa fyra län samt till Norge. Norrtåg AB beställer och upphandlar trafiken som bedrivs av Botniatåg AB. Trafiken finansieras, förutom med biljettintäkter, av tillskott från de fyra landstingen och staten.

År 2012 fördelade sig kollektivtrafikens intäkter på följande sätt (miljoner kronor):

Län	Trafikintäkter	Kommuner	Landsting	Övrigt	Totalt
Stockholms län	6 621	-	6 637	1 302	14 560
Uppsala län	684	-	585	-	1 269
Södermanlands län	165	217	180	0,4	563
Östergötlands län	375	-	679	18	1 072
Jönköpings län	297	-	437	76	810
Kronobergs län	222	106	94	1	422
Kalmar län	258	-	321	23	602
Gotlands län	14	43	-	-	57
Blekinge län	150	136	-	11	297
Skåne län	2 522	-	1 783	69	4 374
Hallands län	427	-	304	11	742
Västra Götalands län	2 884	-	3 042	422	6 348
Värmlands län	253	231	154	8	646
Örebro län	183	10	331	3	527
Västmanlands län	140	102	128	10	380
Dalarnas län	258	137	152	22	569
Gävleborgs län	258	-	275	8	540
Västernorrlands län	127	171	93	8	400
Jämtlands län	133	81	80	12	306
Västerbottens län	270	190	112	43	615
Norrbottnens län	237	155	64	36	492
<b>Totalt</b>	<b>16 479</b>	<b>1 951</b>	<b>15 451</b>	<b>1 711</b>	<b>35 591</b>

Totalt svarade landstingen och regionerna för 88 procent av de offentliga anslagen till kollektivtrafiken, kommunerna för 11 procent och staten för resterande 1 procent. Det samlade trafikarbetet 2012 var 14 456 miljoner personkilometer. Av det svarade Stockholms län för 36 procent, Skåne län för 16 procent och Västra Götalands län för 21 procent.

## Miljö och energi

I slutbetänkandet (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* föreslog Ansvarskommittén att de nya regionkommunerna ska få ansvaret för den del av **naturvården** som har närmast anknytning till regional utveckling, så som skötsel av naturreservat och andra förutsättningsskapande åtgärder av betydelse för friluftsliv och reselivsnäring. Många kommuner och landsting äger och förvaltar sedan länge naturreservat, själva eller genom stiftelser.

Exempelvis är Västra Götalandsregionen, Region Halland och Göteborgsregionens kommunalförbund huvudmän för *Västkuststiftelsen*, som förvaltar närmare 230 naturreservat om sammanlagt runt 38 000 hektar, varav en stor del avser statliga reservat. Huvudmännen anslog 2012 11 miljoner kronor till verksamheten. På motsvarande sätt är Stockholms läns landsting en

av huvudmännen för *Skärgårdsstiftelsen* och gav 2012 ett driftbidrag på 44 miljoner kronor till verksamheten.

Ett tredje exempel är *Upplandsstiftelsen*, som med landstinget och kommunerna som huvudmän äger och förvaltar naturreservat och campinganläggningar. Huvudmännen bidrog 2015 med 15 miljoner kronor i årsavgifter. På liknande sätt är Region Skåne huvudman för Skåneleden och *Stiftelsen Skånska landskap*, som förvaltar 10 000 hektar mark.

Ansvarskommittén föreslog även att regionkommunerna skulle överta uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljökvalitetsmålen från länsstyrelsen. Eftersom miljökvalitetsmålen har direkt bäring på ett hållbart regionalt tillväxtarbete är det viktigt att integrera **miljömålsarbetet** i den övergripande utvecklingsplaneringen, resonerade man. 2008 fick i stället länsstyrelserna i uppdrag att i bred samverkan utveckla och genomföra regionala klimat- och energistrategier och leda det regionala arbetet med att minska klimatpåverkan och för energiomställning.

Det hindrar inte att alla landsting, regioner och samverkansorgan bedriver ett omfattande **miljöarbete**. Det består av allt från miljöledningssystem för och miljöcertifiering av de egna verksamheterna till regionala miljöprogram och medfinansiering av projekt och andra insatser för hållbar utveckling och en bättre miljö. De flesta har också stabsfunktioner och separata budgetar för dessa uppgifter, i några fall också särskilda politiska styrorgan för miljöarbetet. Exempelvis har *Västra Götalandsregionen* en miljönämnd med ett eget sekretariat med 15 medarbetare. Nämndens budget för 2014 uppgår till 74 miljoner kronor, varav 24 miljoner utgörs av projektmedel. Prioriterade miljöområden är energi och klimat, livsmedel, transporter och vatten. Västra Götalandsregionen har även antagit en klimatstrategi, Smart energi, och tecknat överenskommelser om genomförandet av denna med andra aktörer i regionen.

Också *Region Skåne* prioriterar miljöfrågor högt och har en särskild enhet för miljö-strategier med 12 medarbetare. *Regionförbundet i Kalmar län* är exempel på ett samverkansorgan med miljö som ett särskilt verksamhetsområde; tre medarbetare på dess kansli har miljöfrågor som huvudsakligt ansvarsområde. På motsvarande är *Landstinget Västernorrland* exempel på ett landsting med en särskild miljöenhet med fyra medarbetare, hemmahörande på förvaltningen för regional utveckling.

Många landsting, regioner och samverkansorgan är engagerade i landets 14 regionala **energikontor**, som drivs och finansieras tillsammans med Energimyndigheten, länsstyrelser, kommunförbund, kommuner och näringsliv. Energikontoren tar initiativ till och medverkar i ett stort antal projekt som syftar till energieffektivisering och omställning till förnybara energikällor. De regionala organen bidrar ofta också till finansieringen av dessa projekt. Medel har även avsatts i statsbudgeten för verksamheten.

### 3.3 Arbetsmarknad, utbildning och kultur

Uppdraget att etablera regionala kompetensplattformar ger regioner och landsting en viktig roll inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. De flesta regionala organ medfinansierar eller understödjer på andra sätt utbildning och FoU vid regionala lärosäten och bedriver även egen FoU. Därtill kommer de folkhögskolor, naturbruksgymnasier och eftergymnasiala utbildningar, som de flesta landsting och regioner driver och/eller finansierar.

Kultursamverkansmodellen har nyligen givit samma organ ökat inflytande över fördelningen av statsbidrag till den regionala kulturverksamhet som de ansvarar för. I detta avsnitt ges en översiktlig bild av de regionala organens uppgifter inom dessa områden.

#### Arbetsmarknad

Som en samverkan mellan den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitikerna och utbildningspolitiken gav regeringen 2010 regionerna, samverkansorganen och – i de fyra övriga länen – länsstyrelserna i uppdrag att etablera **regionala kompetensplattformar** för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt. Etableringen förutsätter bred dialog – också med berörda aktörer i angränsande län – och bygger vidare på redan etablerade samverkansformer. Syftet med kompetensplattformarna är en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på den regionala arbetsmarknaden genom att:

- öka kunskapen och översikten inom området,
- samordna arbetet med behovsanalyser,
- öka samverkan inom området, samt
- öka kunskapen om utbud och efterfrågan inom området

Regionala kompetensplattformar har under perioden 2010-2012 etablerats i samtliga län. Länen har kommit olika långt i arbetet och har, i enlighet med uppdraget, valt olika inriktningar, beroende på varierande förutsättningar och prioriteringar. Kompetensplattformarna har utvecklats till viktiga verktyg för matchning mellan utbud och efterfrågan på den regionala arbetsmarknaden. Därför har regeringen för perioden 2013-2016 anslagit 60 miljoner kronor för att förstärka och vidareutveckla kompetensplattformarna. Länen har möjlighet att hos Tillväxtverket ansöka om bidrag ur dessa medel för insatser som:

- skapar en bred förankring av och deltagande i arbetet hos relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå,
- utvecklar integrations- och jämställdhetsperspektiven i kompetensförsörjningsarbetet, samt
- utvecklar innovativa sätt att säkerställa kompetensförsörjningen i företag och offentlig sektor på kort och lång sikt.

Arbetet med kompetensplattformarna pågår kontinuerligt och är en viktig del av regionernas och samverkansorganens uppgifter inom regional utveckling, nära sammanlänkade med andra insatser.

En föregångare till kompetensplattformarna var de **varselsamordnare** som regeringen utsåg 2008 för att hantera den våg av varsel som följde i finanskrisens spår. I de flesta län utsågs landshövdingen och i förekommande fall ordföranden i regionstyrelsen. Varselsamordnarna fyllde bland annat det tomrum som länsarbetsnämnderna lämnade efter sig och entledigades 2010.

Landsting, regioner och samverkansorgan har inget egentligt lagstadgat ansvar för arbetsmarknadspolitiken, men bidrar ändå på många sätt till att stärka arbetsmarknadens funktionssätt. Ett mycket konkret exempel är **medfinansiering** av projekt inom Europeiska socialfondens (**ESF**) program. Under programperioden 2007-2013 uppgick den kommunala medfinansieringen av sådana projekt till 1,8 miljarder kronor.

### **Högre utbildning och FoU**

Utbildning och forskning vid **universitet och högskolor** är i Sverige ett statligt ansvar. Såväl de 31 statliga universiteten och högskolorna som de 13 enskilda lärosätena finansieras huvudsakligen med statliga anslag. Med tiden har dock såväl kommuner som landsting, regioner och samverkansorgan i allt högre grad engagerat sig i regionens egna lärosäten. Det beror på att dessa anses vara den kanske viktigaste enskilda utvecklingsresursen i regionen. Lärosätena tillhandahåller inte endast högutbildad arbetskraft till den regionala arbetsmarknaden. Den forskning som bedrivs vid större lärosäten genererar också produkt- och affärsidéer, som i sin tur skapar nya och växande företag och arbetstillfällen. Runt landets universitet har med tiden kunskapsintensiva och snabbt expanderande företagskluster vuxit fram, med påföljd att de mer etablerade universitetsorterna de senaste decennierna har haft en påtagligt mycket starkare befolknings- och sysselsättningsutveckling än andra kommuner.

Staten har varit pådrivande i denna utveckling. Exempelvis ska kommuner och landsting, enligt (1982:763) *hälso- och sjukvårdslagen*, finansiera, planera och genomföra såväl kliniskt forskningsarbete inom hälso- och sjukvård som folkhälsovetenskapligt forskningsarbete. Landstingen har vidare en omfattande samverkan med lärosäten som bedriver läkar- och tandläkarutbildning och med vårdhögskolorna. Genom högskolans tredje uppgift uppmanar staten dessutom till ett närmare samarbete mellan högskolan och det omgivande samhället.

Lärosätenas **bidragsintäkter från kommunsektorn** har, enligt Statskontorets beräkningar, på senare år ökat kraftigt från 365 miljoner kronor 2009 till 481 miljoner kronor 2012. Runt 90 procent av dessa bidrag avsåg forskning och resterande 10 procent grund- och fortsättningsutbildning. Merparten av medlen härrörde från landsting och regioner, med Karolinska institutet och de större universiteten, Chalmers och KTH som främsta mottagare. Landstingens bidrag avsåg:

- Forskning: bidrag till professurer, forskningsprogram, forskningscentra, forskningsprojekt och forskningssamverkan
- Forskarutbildning och forskarmeritering

- Högskoleutbildning: bidrag till decentraliserad utbildning samt löne- och utvecklingskostnader.

Av de 15 landsting som besvarat Statkontorets enkät gav landstinget i Östergötlands län 2011 det största bidraget, 120 miljoner kronor, till högskolesektorn, följt av Stockholms läns landsting med 44 miljoner och Region Skåne med 13 miljoner. Västra Götalandsregionen uppgav inte några siffror.

Därutöver lade landstingen 2011 sammanlagt 2 327 miljoner kronor på egen **forskning och utveckling**, medan kommunerna lade 80 miljoner och lokala och regionala FoU-enheter lade ytterligare 187 miljoner kronor. Det ska jämföras med de 31 247 miljoner som universitet och högskolor förfogade över och de 81 145 miljoner kronor som den privata sektorn lade ned.

### **Annan utbildning**

Landstingen är sedan gammalt huvudmän för runt en tredjedel av landets 150 **folkhögskolor** och utbetalar i allmänhet också driftbidrag till andra folkhögskolor i länet. Dessa har en stor betydelse för livslångt lärande och kunskapsförsörjning, inte minst inom kultursektorn och utanför de större städerna, där folkhögskolorna ofta utgör kreativa centra för utveckling och kulturliv. Totalt avsätter landstingen i storleksordningen en halv miljard kronor per år till folkhögskolorna, att jämföra med de 1,6 miljarder kronor som staten 2012 anslag. Landstingen och regionerna redovisar i allmänhet sina anslag till folkhögskolorna som kulturutgifter (Jfr kostnadsammanställningen under rubriken *Kultur* nedan).

I drygt hälften av länen har kommunerna övertagit ansvaret för **naturbruks-skolorna** från landstingen. I åtta län är landstingen dock fortfarande huvudman för alla eller vissa naturbruksskolor – förutom Region Halland och Västra Götalandsregionen, gäller det landstingen i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Dalarnas och Norrbottens län. Därutöver är exempelvis Regionförbundet Jämtlands län engagerat i Naturbruksgymnasiet Torsta.

Många landsting, regioner och samverkansorgan är också på olika sätt engagerade i **eftergymnasiala utbildningar**, som utbildningsanordnare och/eller medfinansierare. Det gäller såväl yrkeshögskolan och kvalificerad yrkesutbildning, där de flesta utbildningar är 1-2 år långa, som uppdragsutbildning och kortare, kompletterande utbildningar. Exempelvis driver Västra Götalandsregionen Biologiska Yrkeshögskolan i Skara och driver eller medfinansierar ett dussin eftergymnasiala konst- och hantverksutbildningar. Totalt studerade 40 700 elever inom yrkeshögskolan och kvalificerad yrkesutbildning och ytterligare 9 700 på kompletterande utbildningar 2012. I budgetpropositionen för 2014 anslag regeringen 2,9 miljarder kronor i statligt stöd till vuxenutbildningen, vilket även inkluderar statsbidrag till kommunal vuxenutbildning.



Flera samverkansorgan har också samordningsuppgifter inom gymnasieskolan, som ofta går tillbaka på att de även är regionala kommunförbund och samordnar primärkommunal verksamhet. Regionförbundet Örebro har exempelvis en skolstödsenhet som samordnar antagningen inom gymnasieskolan.

## **Kultur**

I 1974 års kulturpolitiska beslut gav staten landstingen i uppdrag att bedriva regional kulturverksamhet, som staten medfinansierar med statsbidrag. Tidigt byggdes regionala musik-, teater-, musei- och biblioteksinstitutioner. De har med tiden ofta kompletterats med konsulentverksamheter inom film, bild, form, litteratur, dans och hemslojd. I flera fall har filmkonsulentverksamheterna utvecklats till regionala centra för filmproduktion, så som Film i Väst, Film i Skåne och Filmpool Nord. I några län har också ensembler byggts inom byggts upp inom exempelvis dans och musikteater, ofta i samarbete med andra län, för att få ett större publikunderlag. I län med samverkansorgan har oftast hela eller delar av den regionala kulturverksamheten överförs till dessa.

Statlig detaljreglering begränsade påtagligt möjligheterna för landsting, regioner och samverkansorgan att påverka verksamheten i statsbidragsberättigade kulturinstitutioner, trots att de ofta själva svarade för huvuddelen av finansieringen. För att komma till rätta med detta infördes 1 januari 2011 den så kallade **kultursamverkansmodellen**, till att börja med i fem pilotlän – Gotlands, Skåne, Hallands, Västra Götalands och Norrbottens län. Under 2012 och 2013 har alla övriga län, utom Stockholms län, anslutit sig.

Modellen regleras i *förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Där anges (6 §) att ett landsting får fördela statsbidrag till regional kulturverksamhet om en regional **kulturplan** har upprättats av landstinget och kulturplanen överensstämmer med förordningen och de föreskrifter som meddelas med stöd av denna. Planen ska som regel vara 3-årig. Vidare stadgas (7 §) att landstinget ska utarbeta den regionala kulturplanen i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Med kulturplanen som grund beslutar Statens Kulturråd om det statsbidrag som landstinget ska fördela. Trots att Kulturrådets beslut endast avser statsbidraget har de flesta landsting valt att presentera hela den regionala kulturpolitiken i sina kulturplaner. Vad gäller ändamålet anges (4 §) att fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.

Det fanns också förhoppningar om att ökat självbestämmande skulle stimulera de regionala aktörerna att själv tillskjuta större resurser till den regionala kulturverksamheten. En sådan utveckling har man tydligt kunnat se i Skåne och Västra Götalands län, som under den långvariga försöksverksamheten fick ett ökat inflytande över fördelningen av statsbidragen. 2011 fördelade sig landstingens och regionernas **kulturutgifter** på följande sätt (tusen kronor):

Län	Teater	Dans	MusikBild/form	Museer	Bibliotek	Film	Folkbildn.	Övrigt	Totalt	
Stockholm	22 894	3 810	137 282	6 100	12 750	11 041	7 696	136 133	34 994	<b>372 700</b>
Uppsala	1 340	770	10 900	2 712	20 885	3 800	910	27 492	14 221	<b>83 000</b>
Södermanland	17 423	642	631	2 020	22 613	11 439	1 659	35 461	847	<b>92 735</b>
Östergötland	24 817	0	10 145	2 069	9 071	5 048	739	32 511	2 826	<b>87 226</b>
Jönköping	49 923	490	0	2 195	13 597	4 208	753	22 463	2 227	<b>95 856</b>
Kronoberg	9 408	312	6 501	2 660	10 995	2 438	853	15 867	2 023	<b>51 056</b>
Kalmar	7 905	206	4 607	4 600	11 690	3 456	834	47 894	3 483	<b>84 659</b>
Gotland	4 127	238	3 320	1 921	10 867	792	1 181	19	3 078	<b>25 543</b>
Blekinge	7 241	200	17 010	40	8 168	2 047	850	9 216	2 250	<b>47 022</b>
Skåne	275 630	38 162	105 818	9 935	90 298	9 023	25 587	75 543	31 625	<b>662 621</b>
Halland	11 027	1 260	5 295	2 304	17 509	3 069	1 368	36 508	3 676	<b>82 016</b>
Västra Götaland	287 036	4 830	103 874	53 118	118 083	31 051	52 129	183 140	72 555	<b>905 816</b>
Värmland	23 918	2 385	558	2 180	19 851	4 221	8 729	48 125	4 547	<b>114 514</b>
Örebro	26 038	1 916	2 084	3 408	18 155	2 747	3 964	61 315	3 696	<b>123 323</b>
Västmanland	19 652	0	26 280	430	15 591	3 010	1 182	24 528	3 410	<b>94 083</b>
Dalarna	17 640	1 230	16 125	2 927	27 760	12 462	2 842	48 108	7 527	<b>136 621</b>
Gävleborg	18 860	1 687	10 968	3 525	16 265	4 506	1 710	65 396	1 854	<b>124 771</b>
Västernorrland	13 284	8 399	11 095	1 085	21 826	5 128	4 159	30 677	2 220	<b>97 873</b>
Jämtland	6 547	0	3 278	3 468	17 660	2 632	968	23 936	8 702	<b>67 191</b>
Västerbotten	30 066	820	2 130	2 395	21 000	7 679	3 515	28 709	4 218	<b>100 532</b>
Norrbottn	18 006	2 751	19 255	2 973	22 740	8 736	13 623	9 582	17 772	<b>115 436</b>
<b>Totalt</b>	<b>892 785</b>	<b>70 108</b>	<b>497 156</b>	<b>112 065</b>	<b>527 344</b>	<b>138 513</b>	<b>135 251</b>	<b>962 623</b>	<b>228 751</b>	<b>3 564 056</b>

Observera att landstingens bidrag i flera län avser anslag till samverkansorgan, som övertagit ansvaret för hela eller delar av kulturverksamheten. Posten Folkbildning omfattar också bidrag till folkhögskolor. Västra Götalands och Region Skåne skiljer ut sig med stora anslag till regional kulturverksamhet, också räknat per invånare. De jämförelsevis låga kulturanslagen i Stockholms län förklaras delvis av det stora utbudet av nationella, statligt finansierade kulturinstitutioner.

Regeringen anslog i budgetpropositionen för 2011 sammanlagt 1 241 miljoner kronor till regional kulturverksamhet, att jämföra med de 3 564 miljoner kronor som landstingen och regionerna utbetalade.

Det är också viktigt att notera att det **kulturmiljöarbete** som länsstyrelserna bedriver har en nära anknytning till såväl läns museernas arbete inom samma område som det regionala utvecklingsarbetet i stort. Därför föreslog Ansvarskommittén att den mer förutsättningsskapande delen av det statliga kulturmiljöansvaret – som bland annat handlar om att göra intressanta kulturmiljöer tillgängliga och generera intäkter och sysselsättning – ska integreras i det regionala utvecklingsansvaret.

# Källor

## Offentligt tryck

Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen

Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Konstitutionsutskottets betänkande (KU 2013/14:KU30) *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län*

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Förordning (1998:996) om sysselsättningsbidrag

Förordning (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd

Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag

Förordning (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling

Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service

Förordning (2003:596) om bidrag till projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

Förordning (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder

Förordning (2007:61) om regionalt investeringsstöd

Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

Förordning (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation

Förordning (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation

Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

Proposition (2007/08:110) *En förnyad folkhälsopolitik*

Proposition (2009/10:3) *Tid för kultur*

Proposition (2009/10:200) *Ny kollektivtrafiklag*

Budgetproposition för 2013 (2012/13:1)

Budgetpropositionen för 2014 (2013/14:1)

Kommittédirektiv (2013:78) *Regional planering och bostadsförsörjning*

Regeringsbeslut: *Uppdrag och erbjudande att utarbeta förslag till regionala strukturfondsprogram för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning (Europeiska regionala utvecklingsfonden) avseende programperioden 2014-2020 (2013-05-16)*

Regeringsbeslut: *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 1:1 och anslag 33:6 (2006) inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt*

Regeringsbeslut: *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt*

Regeringsbeslut: *Villkor m m för budgetåret 2010 för regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 22 Kommunikationer*

Regeringsbeslut: *Villkor m m för budgetåret 2011 för Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län och samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*

Regeringsbeslut: *Villkor m m för budgetåret 2012 för Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt samtliga samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*

Regeringsbeslut: *Villkor m m för budgetåret 2013 för Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län och samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*

Regeringsbeslut: *Villkor m m för budgetåret 2014 för Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län och samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*

Departementspromemorian (Ds 2012:55) *Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings län*

Departementspromemorian (Ds 2013:13) *Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands och Norrbottens län*

Departementspromemorian (Ds 2013:14) *Regionalt utvecklingsansvar i Örebro och Gävleborgs län*

Departementspromemorian (Ds 2013:67) *Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands län, Kronobergs län och Jämtlands län*

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

SOU 2007:10 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*  
Sekretariatsrapport från Ansvarskommittén

SOU 2009:16 *Kulturutredningens slutbetänkande*

SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*

SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning, förslag till en regional reform*

## Övrig litteratur

ALMI Företagspartner AB: *Årsredovisning 2012*

Myndigheten för kulturanalys: *Samhällets utgifter för kultur 2010-2011*

Regionförbundet Örebro: *Regional översiktlig planering – rumsligt perspektiv på utvecklingsstrategi för Örebroregionen* (2011)

Statskontoret: (2014:8) *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet*

Sveriges Kommuner och Landsting: *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* (2005)

Sveriges Kommuner och Landsting: *Kommunsektorns kontakter med statliga myndigheter* (2011)

Sveriges Kommuner och Landsting: *Fungerande samspel? Kommunsektorns kontakter med statliga myndigheter* (2011)

Sveriges Kommuner och Landsting: *Regionala Trafikförsörjningsprogram* (Januari 2013)

Trafikanalys: Rapporten (2013:20) *Lokal och regional kollektivtrafik 2012*

Öresundståg AB: *Resandetal 2011* (PM 2012-08-12)

## Staten och de regionala självstyrelseorganens uppgifter

---

För snart tio år sedan tog Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans med landets regioner och samverkansorgan fram skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Där åskådliggjordes sambanden mellan det regionala utvecklingsarbetet och en rad politikområden av betydelse för detta. Där redovisades också vilka uppgifter regionerna och samverkansorganen har inom dessa politikområden.

Mycket har dock hänt sedan den rapporten skrevs. Därför har SKL i samarbete med regioner och samverkansorgan givit Sweco Strategy AB i uppdrag att kartlägga och analysera de förändringar som skett i uppgiftsfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen och uppdatera den tidigare rapporten. Uppdraget har bestått i att utifrån skriften *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* göra en genomgång av politikområden inom regional utveckling för att belysa hur uppgifter fördelas mellan staten och regionala självstyrelseorgan och en sammanfattande analys av observerade förändringar under de senaste 10 åren. Resultaten finns sammanställda i föreliggande rapport som har skrivits av seniorkonsulterna Jörgen Olsson (uppdragsansvarig) och Ulf Johansson (kvalitetsansvarig), båda Sweco Strategy AB. Dessa ansvarar för innehållet i rapporten.

Det är vår förhoppning att rapporten ska ge en god överblick över den aktuella rollfördelningen mellan staten och de regionala självstyrelseorganen och därmed underlätta det regionala utvecklingsarbetet.

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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-137-2  
Text: Jörgen Olsson och Ulf Johansson Sweco Strategy AB

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN/Beställningsnummer nr 978-91-7585-137-2