

Rapport 2021:05

Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga

Vi undersöker regionalpolitiken i våra nordiska grannländer och granskar även förekomsten av specifika policyinstrument för att stärka den regionala omställningsförmågan

En delstudie i ramprojektet: Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?

Dnr: 2020/57

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Jörgen Lithander

Telefon: 010-447 44 00

E-post: jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla politiken. Vi utvecklar även analys- och utvärderingsmetoder.

Hur nationellt politiskt fattade beslut bidrar till hållbar tillväxt kräver fördjupade analyser och utvärderingar utifrån flera perspektiv. I vår årligt uppdaterade analys- och utvärderingsplan presenterar vi våra ramprojekt. Det är tvååriga projekt där vi belyser en politiskt relevant frågeställning utifrån olika perspektiv. Under projekts gång publicerar vi fortlöpande delstudier. Våra slutsatser och rekommendationer sammanfattar vi i en avslutande ramprojektrapport.

Det här är en delstudie som ingår i ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?".

Studien har genomförts 2020–21 av ett team nordiska forskare från Nordiska Ministerrådets forskningsinstitut, Nordregio. Søren Qvist Eliassen (Senior researcher) har ansvarat för rapportens delar om Danmark, Jukka Teräs (Senior researcher) motsvarande för Finland, Mari Wøien Meijer (Researcher) Norge, Johannes Lidmo (Researcher) Sverige samt Anna Lundgren (Senior researcher) som också ansvarat för projektledning, koordinering och jämförande analys. Därutöver har Gustaf Norlén (Senior cartographer/GIS analyst) tagit fram kartorna, Marija Zelenkauské (Communications officer) och Linda Kivi (praktikant) har bistått med layout och korrekturläsning. Kjell Nilsson (direktör) har även bidragit med värdefulla synpunkter.

Jörgen Lithander, analytiker vid Tillväxtanalys har varit projektledare.

Tillväxtanalys vill rikta ett tack till alla som på olika sätt medverkat i arbetet.

Östersund, september 2021

Håkan Gadd, avdelningschef, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	7
Summary	9
1. Bakgrund	12
1.1 Regionalpolitik – ett mångfacetterat begrepp	12
1.2 Regionalpolitiken – inriktning och genomförande	13
1.3 Platsbaserad politik och regional omställnings-förmåga	14
1.4 Regional resiliens och sårbarhet.....	14
2. Regionalpolitik i Norden	16
2.1 Danmark.....	16
2.1.1 Regionalpolitiska aktörer i Danmark.....	17
2.1.2 Regionalpolitik i Danmark	17
2.1.3 Regionalpolitiska målsättningar	18
2.1.4 Den regionala politikens beståndsdelar – den "lilla" regionalpolitiken.....	20
2.1.5 Den regionala politikens beståndsdelar – den "stora" regionalpolitiken...	24
2.1.6 Sammanfattning.....	26
2.2 Finland.....	27
2.2.1 Regionalpolitiska aktörer i Finland	28
2.2.2 Regionalpolitik i Finland	28
2.2.3 Styrning av den finska regionalpolitiken	28
2.2.4 Finsk regionalpolitik - en kort tillbakablick	30
2.2.5 Den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken i den finska kontexten	31
2.2.6 Två scenarier för fortsatt utveckling av regionpolitiken.....	32
2.2.7 Sammanfattning.....	32
2.3 Norge	33
2.3.1 Regionalpolitiska aktörer i Norge	34
2.3.2 Regionalpolitik i Norge	34
2.3.3 Regionalpolitiska mål	35
2.3.4 Den "lilla" (småle) och den "stora" (brede) regional- och landsbygdspolitiken.....	36
2.3.5 Den statliga styrningen.....	39
2.3.6 De regionalpolitiska aktörerna	41
2.3.7 Flernivåstyret	43

2.3.8	Genomförande av regionalpolitiken.....	44
2.3.9	Sammanfattning.....	47
2.4	Sverige	49
2.4.1	Regionalpolitiska aktörer i Sverige	50
2.4.2	Regionalpolitik i Sverige.....	50
2.4.3	Reglering och styrning av regionala utvecklingspolitiken	51
2.4.4	Mål för regionala utvecklingspolitiken	53
2.4.5	Regionala utvecklingsansvaret	54
2.4.6	Flernivåstyret och ansvarsfördelning	55
2.4.7	Policyintegrering och den "stora" regionalpolitiken.....	56
2.4.8	Rumslig planering och regional utvecklingsplanering	57
2.4.9	Sammanfattning.....	58
3.	Omställningsförmåga vid ekonomiska kriser	59
3.1	Danmark.....	59
3.1.1	Omställningsförmåga i Danmark.....	59
3.1.2	En fast Fehmarn Bält-förbindelse – ett exempel på omställning med konsekvenser på kort och lång sikt	59
3.1.3	Sammanfattning: Omställningsåtgärder i Fehmarn Bält fallstudien.....	64
3.1.4	Hantering av Covid-19 – ett exempel på omställningsstöd till särskilt hårt drabbade verksamheter	64
3.1.5	Sammanfattning: Verktyg för att hantera lokala kriser i spåren av Covid-19 68	
3.2	Finland.....	70
3.2.1	Omställningsförmåga i Finland	70
3.2.2	Främjande av positiv strukturomvandling	72
3.2.3	Sammanfattning: Omställningsförmåga i Finland.....	74
3.2.4	Fallstudie Uleåborg stad.....	75
3.2.5	Fallstudie Salo stad.....	77
3.2.6	Sammanfattning: Omställning efter Nokias krisår	79
3.3	Norge	80
3.3.1	Omställningsförmåga i Norge	80
3.3.2	Omställningsförmåga vid ekonomiska chocker och oförutsedda händelser 80	
3.3.3	Regionen i omställningsarbetet	84
3.3.4	Fallstudie: De regionala effekterna av OS i Lillehammer 1994	84
3.3.5	Teknologichock i Oljebranschen, i Stavanger, Rogaland	86

3.3.6 Sammanfattning.....	88
3.4 Sverige	90
3.4.1 Omställningsförmåga i Sverige	90
3.4.2 Vem tar ledningen vid kris flernivåstyrning i praktiken	90
3.4.3 Trollhättan – ett exempel på en paketlösning.....	92
3.4.4 Riktade insatser mot geografiska platser	95
3.4.5 Varsel och omställning.....	96
3.4.6 Formaliserad samverkan för regional utveckling	99
3.4.7 EU:s reaktiva förmåga vid kris	100
3.4.8 LKAB:s utveckling i Kiruna – exempel på en positiv chock.....	101
3.4.9 Sammanfattning.....	105
4. Regionalpolitik och omställnings-förmåga i Norden – en jämförande ansats.....	108
4.1 De nordiska regionerna och kommunerna.....	108
4.1.1 Kommun- och regionreformer i Norden.....	110
4.1.2 Regionalpolitik i Norden	111
4.1.3 De regionalpolitiska målen i Norden – likheter och skillnader	112
4.1.4 Den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken i Norden	113
4.1.5 Genomförande av regionalpolitiken – präglad av flernivåstyre.....	114
4.1.6 Regionernas roll i genomförandet av regionalpolitiken	117
4.2 Regional omställningsförmåga vid ekonomisk kris.....	118
4.2.1 Vilka är verktygen och instrumenten för att hantera ekonomisk kris eller chock?	120
4.2.2 Aktörerna i flernivåsystemet vid ekonomisk kris eller chock	121
4.2.3 Platskänslighet och spridningseffekter.....	124
4.3 Sammanfattning och nordiskt lärande.....	126
Tillväxtanalys reflektioner	129
Intressanta frågor att ta med sig från denna studie	129
Referenser	130
Bakgrund- och analys	130
Danmark	131
Finland	136
Norge.....	137
Sverige.....	141
Bilaga 1: Ett urval viktiga händelser efter egentlig datainsamling	145
Danmark	145

Finland	145
Norge.....	145
Sverige.....	145

Sammanfattning

Syftet med studien är att bidra med kunskap och erfarenheter om de nordiska ländernas regionalpolitik och insatser för att hantera ekonomiska kriser i regioner eller kommuner.

Studerade frågeställningar är:

- Hur definierar länderna regionalpolitik?
- Hur ser ländernas regionalpolitiska kontext ut och vilket ansvar har aktörerna på olika nivåer i flernivåsystemet?
- Vilka verktyg har länderna för omställning vid ekonomiska kriser eller chocker?
- Hur samspelar aktörer på olika nivåer för att hantera omställning?

Studien bygger på dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med företrädare från det regionalpolitiska systemet på nationell och regional nivå samt med forskare inom kunskapsområdet. Databasinsamlingen genomfördes under 2020. En kort punktlista med ett urval av viktiga händelser inom området som skett *efter* den egentliga databasinsamlingen och fram till publicering (september 2021) återfinns i bilaga 1.

Två fördjupade fallstudier har även genomförts i respektive land. Syftet har varit att illustrera olika sorters ekonomiska kriser och chocker, plötsliga och långsamma (så kallade "*slow burns*").¹

Resultatet av studien visar att innebörden av begreppet regionalpolitik har förändrats över tid. Fokus har rörts sig från utjämningspolitik till konkurrenskraft. Begreppet har inte heller samma betydelse i de olika länderna. I Sverige har till exempel begreppet *regional tillväxtpolitik* skiftat till *regional utvecklingspolitik*. I Norge spelar landsbygdspolitiken (*distriktpolitikken*) en viktig roll och innehåller många olika instrument, bland annat differentierad arbetsgivaravgift. Här används nu allt oftare begreppet *regional- och landsbygdspolitik*. I Danmark likställs regionalpolitik med *näringslivspolitik (erhvervspolitik)*. Sådana olikheter innebär svårigheter vid länderjämförelser, exempelvis när det gäller att bedöma vilka resurser länderna satsar på regionalpolitiken.

I allt väsentligt ser vi att samtliga länder gör en uppdelning mellan det som kallas den *lilla regionalpolitiken* – det vill säga den regionala tillväxtpolitiken i den svenska kontexten – och den *stora regionalpolitiken* – det vill säga de sektorindelade politikområdena. De sektorindelade politikområdena får i många fall stora samhällsomdanande effekter i regionerna, bland annat vad gäller infrastruktur, utbildning och arbetsmarknad. I samtliga länder finns skatteutjämningsystem som bidrar till omfördelning av resurser.

Trots många likheter mellan länderna ser vi väsentliga skillnader när det kommer till institutionella förhållanden. Skillnaderna speglar hur länderna tar sig an de regionalpolitiska frågorna. Alla länder har ett förvaltningssystem med tre nivåer: den nationella, den regionala och den kommunala. Länderna har också de senaste decennierna genomfört kommun- och regionreformer för att klara välfärdsuppdragen. På den regionala nivån finner vi i Sverige, Norge och Danmark direktvalda regioner (i Norge *fylkeskommune*), medan regionerna i Finland (*landskapsförbund*) är indirekt valda

¹ Vi vill understryka att ekonomiska chocker kan vara både negativa och positiva.

Regionerna har i alla länder ett ansvar för regional utveckling, men omfattningen av uppgifter och mandat är olika, i synnerhet för Danmark. Ansvaret för att genomföra regionalpolitiska insatser (*erhvervs politik*) ligger där på de mellankommunala näringslivshusen (*tværkommunale erhvervshuse*) och inte på regionerna.

Eftersom ansvaret för regionalpolitiken är fördelat mellan olika nivåer och aktörer, spelar flernivåstyret en viktig roll. Både när det gäller att hantera genomförandet av regionalpolitiken och omställningsprocessen vid ekonomisk kris eller chock.

Länderna har valt olika institutionella strukturer och system för att hantera omställningar orsakade av ekonomiska kriser eller chocker. Exempelvis har Finland etablerat särskilda system för negativ omställning, långsiktig strukturell förändring och positiva chocker. Sverige använder däremot i huvudsak befintliga förvaltningsstrukturer och utvecklade forum för flernivåstyret som kan användas under både normala förhållanden och under ekonomisk kris eller chock. Särskilda "paketlösningar" har dock förekommit.

Även Danmark använder i huvudsak redan etablerade institutioner och instrument. Framför allt då arbetsförmedlingar (*jobcenter*), regionala arbetsmarknadsråd och mellankommunala näringslivshus. Norge har en lång tradition av landsbygds politik och här finns sedan länge en politik som syftar till att långsiktigt stödja utvecklingen i landsbygdsområdena. Viktiga instrument i Norge är bland annat differentierad arbetsgivaravgift och investeringsstöd. Det finns även en bred portfölj av olika insatser (*virkemiddelapparatet*) som kan sättas in vid insatser av olika slag och som administreras av NAV², regionerna och Innovasjon Norge.

Det är svårt att mäta effekterna av såväl regionalpolitiska och landsbygds politiska satsningar som omställningsåtgärder vid ekonomiska kriser eller chocker. Det beror inte minst på de kontrafaktiska förhållandena: Vad hade utfallet varit om åtgärderna inte hade vidtagits? Ett exempel på dessa svårigheter visas i fallstudien om effekterna av OS i Lillehammer 1994. Även tidsperspektivet spelar in. När det gäller effekterna av LKAB:s satsning och stadsflytten i Kiruna liksom investeringarna i Fehmarn Bält-förbindelsen är det för tidigt att bedöma de kort- och långsiktiga effekterna.

I Finland har dock utvärderingar visat att ett flertal av de friställda vid Nokias nedläggningar, där omställningsinsatser satts in, har återgått i arbete. I norska Stavanger finns positiva effekter av tidigare genomförda satsningar för att dämpa effekterna av oljeprischocken.

Fallstudierna visar genomgående att samarbete som bygger tillit mellan aktörerna och ett platsbaserat och väl fungerande flernivåstyret tycks vara de viktigaste nycklarna för att hantera såväl strukturomvandling som ekonomiska kriser eller chocker.

² Norska myndigheten NAV är landets försäkringskassa, arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst i en myndighet. NAV är en akronym för (*Ny*) *Arbeids- og Velferdsforvaltning*.

Summary

The purpose of the study is to contribute knowledge and experience about the Nordic countries' regional policies and efforts to deal with economic crises in regions or municipalities.

The questions posed by this study are the following:

- How do the countries define regional policy?
- What does the countries' regional policy context look like and what responsibility do the actors have at different levels in the multi-level system?
- What tools do countries have for adjustment/recovery in the event of economic crises or shocks?
- How do actors at different levels interact to handle adjustment/recovery?

The study is based on document studies and semi-structured interviews with representatives of the regional political system at national and regional level, as well as with researchers in the field of knowledge. The data collection was carried out during 2020. A short bullet list with a selection of important events in the area that took place *after* the actual data collection up until publication (September 2021) can be found in Appendix 1.

Two in-depth case studies have also been conducted in each country. The purpose has been to illustrate different kinds of economic crises and shocks, sudden and slow (so-called *slow burns*).³

The results of the study show that the meaning of the term regional policy has changed over time. The focus has shifted from equalisation policy to competitiveness. Nor does the term have the same meaning in the different countries. In Sweden, for example, the term regional growth policy (*regional tillväxtpolitik*) has shifted to regional development policy (*regional utvecklingspolitik*). In Norway, rural policy (*distriktspolitikken*) plays an important role and contains many different instruments, including differentiated employer contributions.⁴ The term regional and rural policy (*regional- og distriktspolitikk*) is now increasingly used here. In Denmark, regional policy is equated with trade and industry policy (*erhvervspolitik*). Such differences create difficulties in country comparisons, for example when it comes to assessing what resources the countries are investing in regional policy.

In all essentials, we see that all countries make a division between what is called the "small" regional policy – that is to say the regional growth/development policy in the Swedish context – and the "large" regional policy - that is to say the sector by sector policy areas. The sector by sector policy areas in many cases have major societal transformational effects in the regions, including in terms of infrastructure, education and the labour market. In all countries, there are tax equalisation systems aiming at reducing local and regional inequalities through contributing to the redistribution of resources.

³ We wish to emphasise that economic shocks can be both negative and positive.

⁴ Social security contributions through employer-paid payroll tax have been regionally differentiated in Norway since 1975.

Despite many similarities between the countries, we see significant differences when it comes to institutional conditions. The differences reflect how the countries address regional policy issues. All countries have an administrative system with three levels: the national, the regional and the municipal. The countries have also in recent decades implemented municipal and regional reforms to meet the welfare obligations. At the regional level, we find directly elected regions in Sweden, Norway and Denmark (in Norway counties, *fylkeskommune*), while the regions in Finland (provincial federations, *landskapsförbund*) are indirectly elected. The regions have a responsibility for regional development in all countries, but the scope of tasks and mandates are different, especially in the case of Denmark. The responsibility for implementing regional policy initiatives (trade and industry policy, *erhvervs politik*) there rests with the so-called inter-municipal trade and industry houses (*tvaerkommunale erhvervshuse*) and not with the regions.

Because responsibility for regional policy is divided between different levels and actors, multilevel governance plays an important role. In terms of managing both the implementation of regional policy and the adjustment process in the event of an economic crisis or shock.

Countries have chosen different institutional structures and systems to deal with changes caused by economic crises or shocks. For example, Finland has established special systems for negative change, long-term structural change and positive shocks. Sweden, on the other hand, mainly uses existing administrative structures and developed fora for multi-level governance that can be used both under normal conditions and during an economic crisis or shock. However, there have been special "package solutions" (*paketlösningar*).

Denmark also mainly uses already established institutions and instruments. Especially employment agencies (*job center*), regional labour market councils and inter-municipal trade and industry houses. Norway has a long tradition of rural policy and there has long been a policy here that aims to support long-term development in rural areas. Important instruments in Norway include differentiated employer contributions and investment support. There is also a broad portfolio of different initiatives (the so-called instrument apparatus, *virkemiddelapparatet*) that can be used for initiatives of various kinds and which are administered by NAV⁵, the regions and Innovation Norway.

It is difficult to measure the effects of both regional policy and rural policy initiatives and of adjustment measures in the event of economic crises or shocks. This is not least due to the counterfactual circumstances: What would have been the outcome if the measures had not been taken? An example of these difficulties is shown in the case study of the effects of the 1994 Lillehammer Olympics. The time perspective also comes into play. With regard to the effects of LKAB's investment and relocation in Kiruna as well as the investments in the Fehmarn Belt bridge in Denmark, it is too early to assess the short- and long-term effects.

In Finland, however, evaluations have shown that a number of those laid off in Nokia's closures, where adjustment initiatives have been made, have returned to work. In

⁵ The Norwegian authority NAV is the country's social insurance agency, employment service and the municipalities' social services in one authority. NAV is an acronym for (*Ny*) *Arbeids- og Velferdsforvaltning* (labour and welfare administration).

Stavanger in Norway, there are positive effects of previously implemented initiatives to mitigate the effects of the oil price shock.

The case studies consistently show that cooperation that builds trust between the actors and a place-based and well-functioning multilevel governance seem to be the most important keys for dealing with both structural change and economic crises or shocks.

1. Bakgrund

Då denna rapport skrivs (slutet av 2020, början av 2021) är vi mitt inne i en ekonomisk kris orsakad av Covid-19 pandemin. En kris som ingen såg komma och som ingen idag kan se den långsiktiga omfattningen av. En kris som tvingar alla samhällsaktörer ställa sig frågan, hur påverkas vår verksamhet? Och vad har vi för resurser och handlingsmöjligheter att ta oss ur den ekonomiska krisen?

Förmågan till omställning i samband med kris eller chock kallas ofta för resiliens (Giacometti & Teräs, 2018 m.fl.). Resiliens och omställningsförmåga är idag mer aktuellt än någonsin i de nordiska regionerna, inte minst då vi också ser att effekterna av den pågående Covid-19 krisen drabbar regionerna olika. Regioner som till exempel har stor andel turism hör till de regioner där näringslivet och ekonomin drabbats hårdast, medan flera av de tätbefolkade regionerna haft störst smittspridning med påverkan inte bara på individernas hälsa utan också på belastningen på hälso- och sjukvårdssystemet. Vi ser således här en global kris som får stora återverkningar både nationellt, regionalt och lokalt. Det kommer ställas stora krav på att utforma relevanta åtgärder som underlättar den ekonomiska återhämtningen på kort, medellång och lång sikt.

Att lära av andra är en värdefull tradition i det nordiska samarbetet, och ofta en god väg för att ta del av tidigare erfarenheter som kan bidra till att staka ut vägen framåt. Det är också syftet med denna rapport där vi sätter vi fokus på regionalpolitiken i Sverige, Danmark, Finland och Norge, och i nordiska fallstudier fördjupar hur man arbetar med omställningsförmåga vid olika slags ekonomiska kriser eller chocker (positiva och negativa).

1.1 Regionalpolitik – ett mångfacetterat begrepp

Många är de begrepp vars betydelse förändras över tid, eller där nya begrepp tillkommer för att beteckna att de gamla inte räcker till då innehållet i begreppen förändrats. Detta gäller också för regionalpolitiken, som i olika sammanhang har kallats för regionalpolitik, regionpolitik, regional tillväxtpolitik, regional utvecklingspolitik, regional hållbarhetspolitik, landsbygdspolitik eller distriktpolitik. Inte samma sak, men snarlika begrepp med klara beröringspunkter.

I denna rapport som syftar till att jämföra de nordiska ländernas regionalpolitik och dess förmåga att bidra till regional omställning vid ekonomiska kriser och chocker, väljer vi att genomgående använda begreppet *regionalpolitik* och att beskriva vad som menas med detta i respektive land.

I flera av länderna skiljer man ibland mellan den lilla och stora regionalpolitiken. Den *lilla regionalpolitiken* innefattar utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten. Den har i Sverige under senare år rubricerats som regional tillväxtpolitik, men i budgetpropositionen 2021 har en namnändring skett till regional utvecklingspolitik.⁶

⁶ Utgiftsområde 19 namnändrades fr.o.m. budgetåret 2021 från "Regional tillväxt" till "Regional utveckling". Det kan ses som en återgång till det namn som utgiftsområdet hade perioden 2004 till 2007. Före 2004 var namnet "Regional utjämning och utveckling".

Den *stora regionalpolitiken* utgörs av olika sektorspolitiska områden som också de bidrar till att skapa regionala förutsättningar och utjämna skillnader.

Exempel kan vara arbetsmarknads-, utbildnings- och infrastruktur- och transportpolitik, men också finanspolitiken med det kommunala skatteutjämningsystemet.

I den lilla regionalpolitiken ligger fokus framför allt på regionala tillväxtskapande åtgärder och att stärka samverkan för regional utveckling. I ekonomiska termer är den väsentligen mindre än den stora. I Sverige allokerades år 2020 till exempel 3,5 miljarder kronor till den lilla regionalpolitiken. Detta ska ställas i relation till resurserna för den stora regionalpolitiken där den svenska arbetsmarknads- och utbildningspolitiken förfogar över ca 80 miljarder kronor per politikområde samt politikområdet kommunikationer med nära 60 miljarder kronor. Det är således inom de stora sektorspolitiska områdena som de största ekonomiska resurserna finns.

Norge är kanske det främsta exemplet där det regionalpolitiska perspektivet har ett mycket tydligt genomslag i sektorspolitiken, bland annat i form av geografiskt differentierade arbetsgivaravgifter, möjlighet till avskrivning av studielån, lägre marginalskatt och högre barnbidrag i de norra landsbygdsregionerna. Även om man kan skilja mellan den lilla och den stora regionalpolitiken i flera av de andra nordiska länderna, är det emellertid svårt att göra direkta jämförelser mellan länderna, eftersom definitionerna av regionalpolitik skiljer sig mellan länderna.

1.2 Regionalpolitiken – inriktning och genomförande

Det är inte bara begreppen kring regionalpolitik som utvecklats över tid i de nordiska länderna, också innehållet har förändrats. Särskilt stor betydelse när det gäller innehållet och utformningen av regionalpolitiken har EU-medlemskapet haft, även för Norge som står utanför EU (bl.a. Hedström och Littke, 2011). Med EU-medlemskapet följer också möjligheten att ta del av EU:s regionalpolitiska medel (ERUF, Interreg, Socialfonden, Havs- och fiskerifonden och Landsbygdsprogrammet) samt EU:s konkurrensutsatta medel (forskningsprogrammet Horizon t.ex.).

I samtliga nordiska länder har det skett en förskjutning då det gäller politikens inriktning. Den har rört sig från att ha ett stort fokus på regional utjämning under 1960–70-talet, till en mer tillväxtorienterad politik från 1990-talet och framåt. Parallellt med denna förändring har ett flertal kommunala och regionala reformer genomförts de senaste decennierna som innebär en förändrad samhällsorganisation och ansvarsfördelning mellan olika nivåer i Danmark, Finland, Norge och Sverige (Sandberg, 2018). Reformerna som genomförts har vissa likheter, bland annat motiveras den ändrade samhällsorganisationen i alla länder i hög grad med viljan att skapa bättre förutsättningar för kommuner och regioner att klara sina samhällsuppdrag, men reformerna innefattar också betydande skillnader mellan länderna.

I alla länder fastställs mål, ramar och resurser för regionalpolitiken i nationell lagstiftning, statsbudget och nationella riktlinjer. Trots att regionerna i alla länder har ett uppdrag då det gäller regional utveckling (det vill säga *regionerna* i Sverige och Danmark, *fylkeskommunerna* i Norge och *landskapsförbunden* i Finland), varierar regionernas formella roll mellan länderna. Det kommunala (och regionala) självstyret återfinns i alla länder, och kommunerna spelar en central roll i arbetet med regionala utveckling och närings-

livsutveckling. Genomförandet av regionalpolitiken är generellt beroende av en långtgående samverkan mellan regioner, kommuner, statliga aktörer, näringsliv och civilsamhälle. Nordisk forskning visar dock att detta samverkansuppdrag inte är oproblematiskt då regionerna inte alltid förfogar över mandat, handlingskapacitet och resurser som krävs för att fullfölja uppdraget. I rollen ligger också ett komplext uppdrag som innebär att finna former för styrning och *governance* som underlättar det nätverkssamarbete som delvis präglas av målkonflikter och olika intressen (Sandberg, Siv, 2017; Lundgren, o.a., 2020).

1.3 Platsbaserad politik och regional omställningsförmåga

Den regionala utvecklingspolitiken kräver inte bara långtgående samverkan mellan olika aktörer. I jämförelse med sektorspolitiken ligger det i regionalpolitikens natur att vara sektorsöverskridande då den *de facto* tar sin utgångspunkt i regionens utveckling. Att ta regionens utveckling som utgångspunkt för oss till begreppen "platsbaserad" och "platskänslig politik" (*place-based, place-sensitive*) som vuxit fram som en motkraft mot så kallad "platsblind" eller "platsneutral politik" (*spaceblind, space-neutral*). Den senare är generell och tar inte hänsyn till olika platsers förutsättningar. Den platsbaserade politiken har fått större betydelse både inom forskning, EU-politik och regional utvecklingspraxis under de senaste decennierna (Barca, 2009; Barca, McCann, & Rodrigues Pose, 2012; Sotarauta, 2020). Denna inriktning innefattar en inkluderande bottom-up process som tar hänsyn till regionala behov och förutsättningar. Medan den platsbaserade regionalpolitiken tar de regionala förutsättningarna, tillgångarna och aktörerna som *utgångspunkt* för att göra gemensamma prioriteringar – något som omsatts i praktiken i bland annat regionala strategier för Smart specialisering – nöjer sig den platskänsliga politiken med att *väga in* de regionala förhållandena. Exempel på det senare är utformningen av de finska satsningarna på "Centre of Expertise Programme" (OSKE) (1994–2013) och det svenska Vinnväxtprogrammet (2003-) (Sotarauta, 2020).

Att ta platsens särskilda förutsättningar som utgångspunkt blir särskilt aktuellt och relevant vid omställning i samband med ekonomiska kriser och chocker då det är i den regionala näringsgeografin och arbetsmarknadsregionen som effekterna av krisen är tydligast. Det är därmed i denna geografi som åtgärderna för att möta omställningen rimligen måste ta sin utgångspunkt, i samverkan mellan aktörer från offentlig, privat och civilsamhällessektorn på såväl nationell som regional och lokal nivå.

1.4 Regional resiliens och sårbarhet

I en tidigare rapport av Tillväxtanalys (2011) skiljer man mellan tre olika perspektiv på regional sårbarhet: regional strukturell sårbarhet, regional anpassningsförmåga och regional återhämtningsförmåga. Trots de stora konsekvenser strukturomvandlingarna på 1950–60-talen fick för de drabbade regionerna, fanns vid denna tidpunkt en acceptans för att omvandlingen av näringslivet var en del i samhällets framtidskridande och ett pris man fick betala för ekonomiska framsteg (Tillväxtanalys, 2011). Denna bild förändrades emellertid då fler orter drabbades av strukturomvandling, arbetslösheten i industriregionerna steg och de ekonomiska framgångarna uteblev samtidigt som övergången från industrisamhälle till tjänste- och kunskapssamhälle tog sin början. Sårbarhet som begrepp fick enligt Tillväxtanalys historiska genomgång genomslag i Sverige först med

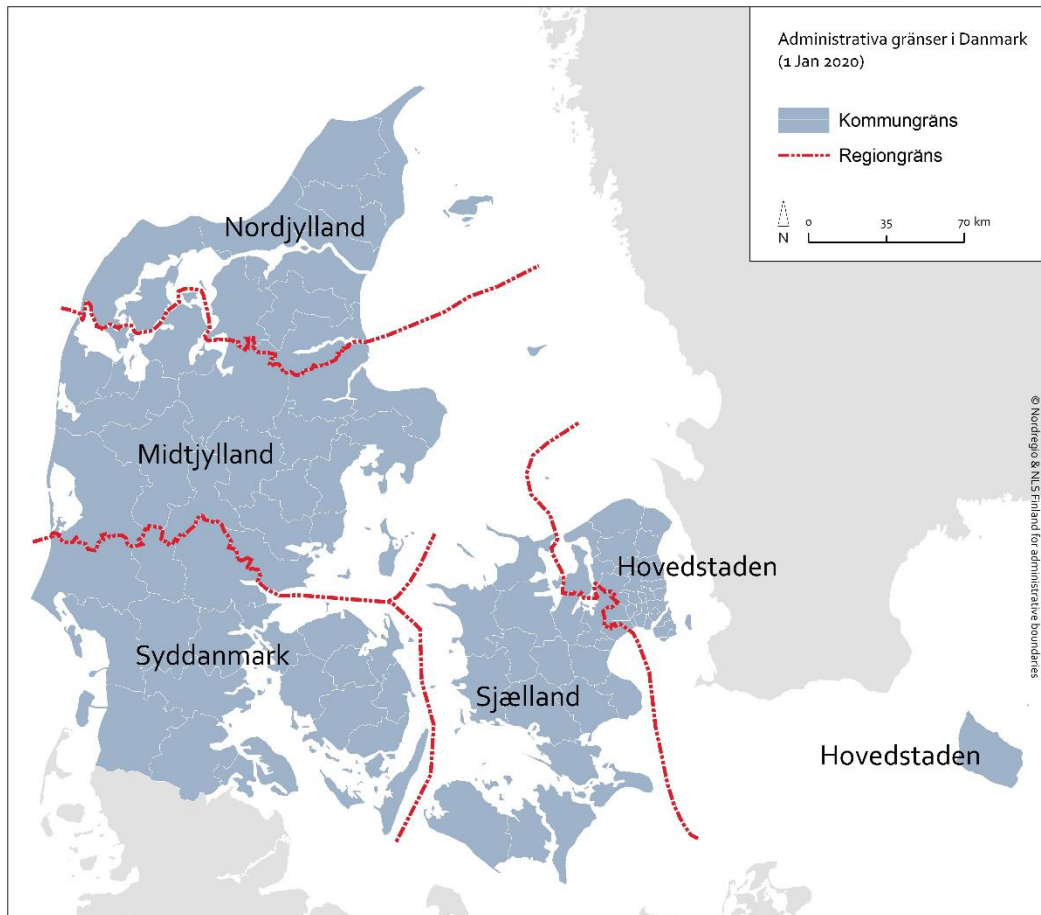
90-talskrisen, då regioner med en stor arbetskraftsintensiv industri och lågutbildad arbetskraft utpekades som särskilt sårbara. Regional strukturell sårbarhet kännetecknas vanligen av ett stort beroende av ett fåtal företag eller av en viss typ av industriverksamhet och låg grad av diversifiering. För att fånga upp regionernas förmåga och möjlighet till anpassning och omställning, är det emellertid viktigt att inkludera andra indikatorer såsom näringslivs- och sysselsättningsutveckling över tid, näringslivsklimat, demografi, utbildningsnivå, rumsliga aspekter som tillgänglighet och pendling, och socialt kapital.

Trots att såväl IT-krisen i början av 2000-talet och finanskrisen 2008 främst drabbade kunskapsintensiva branscher, lever föreställningen kvar att konkurrensutsatta industriregioner skulle vara mer sårbara än regioner som domineras av tjänsteproduktion med högt kunskapsinnehåll. Som vi ska se av våra fallstudier kan alla typer av regioner drabbas av ekonomiska kriser och chocker – vilket inte minst den pågående Covid-19 krisen visar. En av de centrala utmaningarna med sårbarhetsanalyser är att vi inte vet vilken typ av kris eller chock vi kan förvänta oss och många sårbarhetsanalyser antar ett relativt snävt perspektiv. Ett exempel kan vara sårbarhetsanalyser som relaterar till klimatförändringarna där ofta stigande havsnivåer och dess konsekvenser för stadsbyggnad tas upp, medan man i långt mindre utsträckning beaktar hur det lokala näringslivet påverkas (Tillväxtanalys, 2011; Giacometti & Teräs, 2018).

2. Regionalpolitik i Norden

2.1 Danmark

Kommun- och regionindelning i Danmark 2020



Figur 1 Kommun och regionindelning i Danmark

2.1.1 Regionalpolitiska aktörer i Danmark

98 kommuner har huvudansvaret för den regionala utvecklingen. De utgör grunden för olika regionala organ och är de som har det primära ansvaret för arbetsmarknadspolitiken.

5 regioner är primärt ansvariga för sjukvården. Regionfullmäktige utses genom direkta val, men de har ingen egen skatteuppbörd. Det finns politiska krafter som vill lägga ned regionerna. Fram till 2018 var regionerna också ansvariga för regional utveckling och olika stödprogram. Idag utarbetar regionerna regionala utvecklingsstrategier och har i uppdrag att koordinera trafikorganisationer, utbildningsinstitutioner och kommuner, men de har inga egna resurser eller institutioner att genomföra strategierna.

Övriga regionala aktörer:

KKR - KommuneKontaktRåd, är en sammanslutning av kommunerna inom respektive region. KRR organiseras av Kommunernes Landsforening. Med regionernas reducerade roll har KRR fått större formellt inflytande, till exempel genom att utse medlemmar till näringslivshusen (*tværkommunale erhvervshuse*) i systemet för näringslivsutveckling.

De mellankommunala näringslivshusen (*tværkommunale erhvervshuse*) överensstämmer nästan med regionernas geografi. Dock finns det två näringslivshus i Region Syddanmark som täcker var sitt funktionella område. De mellankommunala näringslivshusen beskrivs ofta som decentrala delar i systemet för näringslivsutveckling.

Businessregioner, är bottom-up grupperingar av kommuner, privata aktörer, utbildningsinstitutioner och vissa regioner för att samarbeta om lokala problemställningar. En del av dessa faller samman med regionerna geografiskt, andra är mindre. Därför varierar businessregionerna i styrka och storlek.

Regionala arbetsmarknadsregioner (RAR) ägnar sig åt sysselsättningspolitik och är kommunöverskridande. De följer i viss mån regiongränserna, dock med fokus på funktionella arbetsmarknadsområden. Därför finns det två RAR vardera i regionerna Syddanmark, Midtjylland och Hovedstaden.

Faktaruta 1 Regionalpolitiska aktörer i Danmark

2.1.2 Regionalpolitik i Danmark

Det danska administrativa systemet består formellt av tre nivåer – statlig, regional och kommunal. Ansvaret för regional utveckling och de regionalpolitiska instrumenten har emellertid ändrat sig en del under de senaste tjugo åren.

I samband med den senaste kommunreformen 2007 blev de dåvarande 13 amten nedlagda och ersatta med fem regioner. En stor del av amtens uppgifter överfördes till de 98 kommunerna, däribland ansvaret för åtgärderna för att främja sysselsättningen. Regionerna spelade fortsatt en viktig roll för regional utveckling, bland annat med ansvar för näringslivsutveckling via regionala tillväxtforum som fördelade medel från EU:s regional- och socialfonder. Med den nya näringslivslagen, "*Lov om Erhvervsfremme*" (Erhvervsfremmeloven, 2018), blev emellertid regionerna frångått denna roll.

I praktiken innebär det att det idag bara existerar två nivåer på det regionalpolitiska området, nämligen den statliga och den kommunala. Området baseras på ett omfattande

samarbete mellan en rad aktörer i det offentliga systemet, näringslivet och olika organisationer.

2.1.3 Regionalpolitiska målsättningar

Det finns ingen klar definition av regionalpolitik eller landsbygdspolitik (*landdistriktspolitik*) i Danmark (Tanvig och Jankovic, 2017), liksom det inte finns någon entydig kategorisering av kommunerna. Flera olika uppdelningar förekommer och de används *ad hoc* beroende på i vilket sammanhang de förekommer (Jensen et al, 2019). Den mest sammanhängande beskrivningen finner man i regeringens årliga regional- och landsbygdspolitiska redogörelse. Därför är det den senaste av dessa som ligger till grund för nedanstående översikt av de politiska målsättningarna.

Regeringen utger årligen en "*Region- og landdistriktspolitisk redegørelse*", där speciellt situationen på landsbygden redovisas och de senaste initiativen för att stötta utvecklingen presenteras. I redogörelsen för 2020 redovisas utvecklingen baserad på en kommuntypologi och en sockentypologi. Kommunerna definieras utifrån avståndet till en stad med minst 45 000 invånare och indelas i klasserna:

- större stadskommuner med minst en stad med mer än 45 000 invånare
- kommuner med mindre än 30 minuters bilresa från en större stad
- kommuner som ligger längre bort från en större stad

Socknarna följer en mer finmaskig uppdelning. De definieras utifrån två dimensioner:

- stad/land (om det bor över eller under 50 procent av befolkningen i tätorter med minst 3 000 invånare)
- avståndet till en större stad (över eller under 30 minuters bilresa från en större stad)

Redogörelsen för 2020 var den första från den nuvarande socialdemokratiska regeringen (Regeringen, 2020b). Dess inledning beskriver en koncentration av människor och verksamheter till de större städerna, medan utvecklingen utanför dessa går i motsatt riktning. I redogörelsen pekas på olika anledningar till en sådan skev utveckling: en generell centralisering av offentliga institutioner, vikande befolkningstal, brist på kvalificerad arbetskraft, otidsenligt byggnadsbestånd, problem med finansieringen av bostäder och företag samt en generellt ändrad näringsstruktur.

Coronapandemin har medfört en ekonomisk uppbromsning, men det är i skrivande stund omöjligt att säga något om omfattningen och hur hårt krisen kommer att slå. Med erfarenheter från den tidigare finanskrisens konsekvenser för landsbygden uttrycks ett behov av att bevaka de regionala konsekvenserna av krisen.

Målet är att "hela Danmark ska komma på fötter igen efter coronakrisen" och att: "(d)et är regeringens mål att skapa ett Danmark som hänger ihop, där vi gör upp med centraliseringen och skapar goda förutsättningar för utveckling, arbetsplatser och välfärd i alla delar av landet. Regeringen vill arbeta för att danskarna får tillbaka närheten och skapa ett Danmark som inte bryter isär. Det kräver insatser såväl lokalt som från staten, kommunerna och regionerna." Vikten av att stärka de små och mellanstora städerna som förser landsbygden med bland annat sjukvård, utbildning och arbetsplatser framhävs. Med hänsyn till hantering av tidigare kriser påpekas att särskilt landsbygden drabbades hårt och blev i hög grad bortglömd under åren efter finanskrisen och det tillfogas att:

”Det får inte ske igen – varken utmaningarna i städerna eller på landsbygden får glömmas bort eller negligeras.” (Regeringen 2020b, s. 4–5)

Redogörelsen är således inte särskilt specifik vad gäller målet för regionalpolitiken. Centraliseringen av offentliga institutionerna skall minska så att ”närheten” på landsbygden kommer till tillbaka. Målet är inte jämlikhet eller lika möjligheter för alla, men att reducera olikheterna så man undgår att landet ”bryter isär”. Det framhävs att detta kräver insatser från såväl stat, regioner och kommuner som från en lägre nivå – ”lokalt”.

I redogörelsen presenteras en rad beslutade insatser från regeringens sida:

- Levande lokalt näringsliv och arbetsplatser (Näringslivsfrämjande, *Erhvervsfremme*)
- Starka lokalsamhällen och beslut nära medborgarna (Landsbygdspolitiska insatser, *LAG og landdistriktpuljen*)
- Tillgång till och lokalisering av utbildningar
- Polisen och trygghet i hela Danmark
- Goda fysiska ramar och bostäder (rivning, finansiering, bostadsspekulation med mera)
- Mobilitet och infrastruktur som binder ihop landet (vägar/tåg nämns inte, men däremot digital infrastruktur)
- Speciella insatser för Danmarks små öar

Insatserna rymmer olika typer av åtgärder:

- Konkreta lagändringar (som liberalisering av planlagen, stopp för sammanslagning av ungdomsutbildningar, avtal om polisen, kontroll av bostadsspekulationer etcetera)
- Utdelning av anslagsmedel (exempelvis till nedläggningshotade centra för vuxenutbildning, multifunktionell jordfördelning, rivning av övergivna hus, bredband med mera)
- Ökade statliga anslag (till exempel ökade anslag till regionerna för öronmärkta insatser, utkantsbidrag till gymnasier, STEM-utbildningar⁷ som särskilt förväntas tillgodose landsbygdens behov inklusive en utjämningsreform med större vikt på landsbygdskommunernas problemställningar. Utjämningsreformen skall dock vara utgiftsneutral för staten.
- Prioritering av godkännande av etablering av decentraliserade utbildningar
- Stöd till partnerskap mellan organisationer, NGO:er⁸, kommuner och ministerier (partnerskap för levande stadscentra, trepartsavtal om extraordinär hjälp till elever, nationell turismstrategi med mera)
- Analyser och utvärderingar – som underlag för nya åtgärder

Av redogörelsen framgår att man inte skiljer mellan den ”stora” och den ”lilla” regionalpolitiken (se avsnitt 1.1). En lång rad av åtgärderna tillhör den ”lilla” regionalpolitiken (Finanslagens § 8), det vill säga stödet till företagsutveckling och etablerade ordningar som landsbygdsstödet och LAG-systemet baserat på EU:s strukturfonder och medfinansierat med statliga medel (se nedan). Men i samma lista

⁷ STEM är en förkortning av Science, Technology, Engineering and Mathematics.

⁸ Non-governmental organisations, dvs. icke-statliga organisationer.

nämns även åtgärder under andra politikområden, som motsvarar det som vi kallar den "stora" regionalpolitiken.

Åtgärderna är i olika grad platsbundna. Flera av åtgärderna kan ses som en kompensation för centraliseringseffekter av den förda generella politiken (till exempel att reducerade anslag till utbildningsinstitutioner inte uppvägs med stordriftsfördelarna vid centralisering eller nyetablering av lokala polisstationer efter polisväsendets centralisering). Andra generella åtgärder förväntas ha störst betydelse på landsbygden (till exempel fokus på STEM-utbildningar, ökat fokus på landsbygdsproblem i reformeringen av den kommunala skatteutjämningen, nationell strategi för turismen eller utlokalisering av statliga arbetsplatser). Slutligen finns det insatser som riktar sig direkt till landsbygden såsom bidragen till utsatta ö- och utkantskommuner eller åtgärder som riktar sig till speciellt utpekade områden, till exempel "Vestdanmark Connected" eller "Udviklingsplan for Sjælland og øerne".

I redogörelsen diskuteras ingen överordnad strategi (eller teori) för hur åtgärderna kan förhindra att "landet bryter isär". Det kan ses som ett uttryck för två parallella strömningar: stöd till bottom-up-initiativ genom bidrag till lokal utveckling samt top-down via sektoriella åtgärder och ramvillkor (Tanvig och Jankovic, 2017). Medan några av dessa insatser är direkt riktade till vissa geografiska områden, till exempel "utsatta ö- och utkantskommuner", riktas andra åtgärder mot sektorer som har särskild betydelse för landsbygden (till exempel turismsektorn) eller öppnar upp för nya möjligheter genom exempelvis ändringar i planlagstiftningen. Var dessa åtgärder införs geografiskt är emellertid platsspecifikt. Ett sådant exempel är decentraliseringen av statliga institutioner från Köpenhamn till resten av landet i förbindelse med "Bedre Balance I og II", som skulle leda till utflyttning av 8 000 statliga arbetsplatser. Medan Venstre-regeringen med Lars Løkke Rasmussen i spetsen framhäver detta som en stor succé (Finansministeriet, 2019) är en analys från Dansk Industri betydligt mer kritisk. I deras analys framstår effekten som mycket begränsad. I de 33 utflyttningkommunerna har det från 2013 till 2019 tillkommit 775 nya offentliga arbetstillfällen, vilket är marginellt i förhållande till de 87 000 nya jobb inom privat sektor som tillkommit under samma tid. Några privata verksamheter upplever till och med utflyttningen som negativ eftersom de menar att den har försvårat deras rekrytering av arbetskraft (Christensen, 2020).

2.1.4 Den regionala politikens beståndsdelar – den "lilla" regionalpolitiken

Även om det i en dansk kontext inte görs skillnad mellan den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken uppträder regionalpolitik som en självständig budgetpost under paragraf 8 (*Erhvervsministeriet*) i den danska statsbudgeten. Regional utveckling ligger under näringslivsstöd, punkt 8.35 som 2020 hade en samlad utgiftsbudget på 568 miljarder DKK (varav 516 miljarder DKK utgör intäkter i form av bidrag från EU). Detta innefattar stöd till företag och landsbygdsutveckling finansierat via regionalfonden, socialfonden, en mindre del av strukturfonderna till jordbruk och fiske samt nationella medel. Under denna punkt finns dessutom några mindre nationella bidragsordningar (Finansministeriet, 2019b).

Regionalpolitiken

Regionalpolitiken täcker stöd till näringslivet som primärt finansieras via EU:s regional- och socialfonder. Fokus för regionalfonden är *"Innovativ och bärkraftig tillväxt i företagen"* (Erhvervsstyrelsen, 2018a). Socialfondens fokus går i samma riktning: *"Tillväxt via utbildning och företagande"* (Erhvervsstyrelsen, 2018b). Ramarna för den formella regionalpolitiken finns i lagen om företagsstöd (Erhvervsfremmeloven, 2018), som trädde i kraft 2019. Den avlöste ett fragmenterat system med ansvar och aktiviteter på många olika nivåer; kommunala, regionala och statliga.

Det nya systemet är mer enhetligt med en statlig styrelse, *Erhvervsfremmebestyrelsen*, vars medlemmar utses av ministeriet efter nominering primärt av arbetsmarknadens parter (främst olika näringslivsorganisationer). Styrelsen arbetar med utgångspunkt i en strategi, som är godkänd av Näringsministeriet (Erhvervsministeriet och Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020). Strategin är baserad på bidrag från *"företag, lokala aktörer, näringslivshus, klusterorganisationer, utbildningsinstitutioner, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer"* och andra. Strategin fokuserar på *"Grönt företagsstöd"*, *"Ett sammanhållet Danmark"* och ett *"Stärkt fundamentet för framtidens arbetsplatser"*.

Särskilt rubriken *"Ett sammanhållet Danmark"* har en regional profil genom att de mellankommunala näringslivshusen skall säkerställa att det finns goda möjligheter till näringslivsutveckling i hela landet, även i utkantsområdena. Verkställandet av aktiviteterna sker genom de sex mellankommunala (kallas även decentrala) näringslivshusen. Husen styrs primärt av kommunala samarbetsorgan, så kallade Kommunkontakttråd (KKR). Näringslivshusen arbetar med utgångspunkt i avtal om etablering av näringslivshus och ett ramavtal mellan Näringsministeriet och kommunernas landsförening KL (2018 och 2019). Enligt dessa avtal finansierar kommunerna näringslivshusens ordinarie drift och rådgivningsverksamhet med totalt 161 miljoner DKK årligen och utser (via KKR) huvudparten av medlemmarna i styrelsen för respektive näringslivshus. Denna ordning ger kommunerna ett ansenligt medansvar. De kan själva erbjuda lokala företag en basal service medan näringslivshusen ansvarar för frågor som kräver mer specialiserad kompetens.

Näringslivshusens geografiska indelning följer inte helt regionernas. I huvudstadsregionen finns två näringslivshus, ett för Hovedstaden och en filial på Bornholm. Det finns även två näringslivshus i Region Syddanmark genom att Fyn (minus Middelfart kommun) ingår i Erhvervshus Fyn, medan resten av regionen betjänas av Erhvervshus Syd. Även om regiongränserna har varit utgångspunkten har man således gjort en pragmatisk funktionell anpassning.

Systemet har nödvändigtvis inte funnit sin slutliga form ännu eftersom det i genomförandeplanen för 2020 skrivs att *"Styrelsen kommer att fortsätta den förenkling och konsolidering av system som har satts i gång. 2019 var ett övergångsår där näringslivshus, kommunala servicefunktioner, aktörer inom turism, klusterorganisationer och flera andra aktörer skulle ta de nya ramarna till sig och finna sin roll i dessa. Det samma kommer i viss grad att vara aktuellt också 2020."* Ett nytt ramavtal skall ha utarbetats, men är ännu inte offentliggjorts.

Utöver finansiering av de tvärkommunala näringslivshusens drift och rådgivning 2020 gavs 623 miljoner DKK till projekt inom sju insatsområden samt till lokala projekt, som

kan gå på tvärs av insatsområdena. Av dessa härstammar 273 miljoner DKK från EU:s regional- och socialfonder med tillhörande krav och förutsättningar. Resterande 350 miljoner DKK utgjordes av nationella medel, som ger större möjlighet allokera medel till andra aktiviteter än de som omfattas av reglerna för EU:s strukturfonder.

Regionerna och mellankommunalt samarbete

Genom strukturreformen 2007 bildades 98 större kommuner, medan amten avskaffades och delvis ersattes av fem regioner utan rätt till skatteuppbörd. De nya och större kommunerna övertog en del av amtens tidigare uppgifter, medan de nya regionernas uppgifter som administrativa mellanled mellan stat och kommun begränsades. Regionerna har idag ansvar för sjukvården (inklusive sjukhusen, privatpraktiserande läkare med mera), jordföreningar, täktverksamhet, drift av institutioner för socialt utsatta grupper samt deltagande i regionala trafikorganisationer. Regionernas roll i regionplaneringen reducerades till att de har möjlighet att formulera en regional utvecklingsstrategi i samarbete med alla regionens aktörer och som skall ge en "gemensam, visionär och analysbaserad riktning för landsdelens utveckling" (Danske regioner, 2020). Utvecklingsstrategin skall godkännas av Erhvervsfremmebestyrelsen, som påstås vara mycket uppmärksam på att regionerna INTE ska ägna sig åt näringslivsutveckling och innovation generellt. En viss öppning finns dock vad gäller innovation inom sjukvården, menar en av informanterna.

Med kommunernas ökade ansvar i strukturreformen har en ökad koordinering mellan kommunerna blivit nödvändig. Detta har tagit sig uttryck i olika former av mellankommunala samarbeten (business-regioner, KRR och andra lokala samarbeten). Det framkom i en av intervjuerna att de mellankommunala organisationerna fokuserar på det som man kan bli eniga om, däribland att ställa gemensamma regionala krav på staten (till exempel om infrastruktursatsningar), medan andra frågor hanteras individuellt eller i andra fora.

Det finns fem *KommuneKontaktRåd* (KKR) bestående av alla kommunerna i respektive region. KRR är organiserade av Kommunernes Landsforening och etablerades i samband med kommunalreformen 2007. De samarbetar inom många olika områden, bland annat på sjukvårds- och socialområdet, tillväxt, sysselsättning, utbildning och integration samt trafik, infrastruktur, klimat och miljö. KKR arbetar inte direkt med regionalpolitik, men med en bred palett av politikområden som har regionalpolitiska effekter. Som nämnts ovan spelar KKR en viktig roll i de tvärkommunala näringslivshusen vad gäller regional utveckling (KL, a).

Businessregionerna är en annan tvärkommunal organisationstyp som har uppstått "bottom-up" utifrån ett regionalt samarbetsbehov kring insatser för att främja den regionala utvecklingen, bland annat infrastrukturinvesteringar och kompetensförsörjning. Olesen och Hansen (2019) pekar på samarbetet i Öresundsregionen som uppstod i början på 1990-talet, men för övrigt har de flesta businessregionerna bildats efter strukturreformen, de flesta i mitten av 2010-talet. Det finns åtta businessregioner och dessa täcker hela landet. Vissa är dock delvis överlappande, eftersom enstaka kommuner är med i flera businessregioner. Business Region North är geografiskt identisk med Region Nordjylland. Därför är regionen medlem tillsammans med de 11 kommunerna. I de övriga regionerna är regionen bara med "på sidlinjen". Region Midtjylland rymmer två businessregioner, medan Region

Syddanmark är delat i fem, delvis överlappande businessregioner. Region Sjælland och Hovedstaden täcks av businessregionen "Greater Copenhagen" (KL, b).

Businessregionerna är resultatet av ett samarbete som har uppstått "nerifrån" med utgångspunkt från näringslivets och samarbetspartnernas styrkor och utmaningar. Det samarbetas frivilligt om det som ger mening och med dem som det ger mening att samarbeta med (KL, 2016; Olesen och Hansen, 2019).

Landsbygdspolitiken

Nationellt har fokus för landsbygdspolitiken under senare år skiftat från bosättning och lokalt välbefinnande till ett större fokus på näringslivs- och ekonomisk utveckling utanför de större städerna (Hedetoft och Broegaard, 2020). I denna process framstår enligt författarna begreppen landsbygdsinsats och landsbygdspolitik som diffusa såväl forskningsmässigt som politiskt och organisatoriskt.

På nationellt plan markerade den socialdemokratiska regeringen, som tillträdde i juni 2019, en politik i valkampen för att ta "närheten tillbaka", där lokalsamhällena och en ändring av hittills rådande centraliseringstendens var centrala under mottot "Låt oss samla Danmark igen" (Socialdemokratiet, u.a.). Det var därför väntat att regeringen skulle komma med en samlad landsbygdspolitik under 2019, men en sådan har inte kommit ännu. Delar av valbudskapet har emellertid förverkligats i statsbudgeten 2021, bland annat ökade anslag till rivning av tomma hus på landsbygden och avtal om närpolis i december 2020 (Finansministeriet, 2020a).

Landsbygdspolitiken och landsbygdsutvecklingen understöds primärt via lokala aktionsgrupper (LAG/FLAG) och landsbygdsbidraget som förvaltas av Erhvervsstyrelsens kontor för landsbygdsutveckling (Erhvervsstyrelsen, u.a.). Aktiviteterna finansieras från EU:s strukturfonder för jordbruk och fiske samt med nationella medel. För programperioden 2007–13 var budgeten för de lokala aktionsgrupperna sammanlagt 928 miljoner DKK, fördelat på EU:s havs- och fiskerifond: 93 miljoner DKK, EU:s landsbygdsfond: 463 miljoner DKK och offentliga danska medel: 472 miljoner DKK (Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, 2013; Erhvervsstyrelsen, Liv og Land).

De lokala aktionsgrupperna har även näringslivsutveckling som fokuspunkt, men med ett "mjukare" perspektiv. Så beskriver exempelvis Djursland LAG att deras vision är att skapa liv på landsbygden baserat på en gemenskap mellan företag, föreningar och enskilda.

Landsbygdsbidraget med en samlad budget för 2020 på 17,8 miljoner DKK fördelas i tre grupper; försöksprojekt med mål att främja sysselsättning, näringslivsutveckling, service, levnadsvillkor, bosättning samt lokala kultur- och fritidsaktiviteter (11 miljoner DKK), forsknings- och informationsprojekt för att belysa landsbygdens utvecklingsvillkor och informera om dess utvecklingsmöjligheter (1,4 miljoner DKK) samt projekt på småöarna (5,4 miljoner DKK) (Erhvervsstyrelsen, Liv og Land).

Av pragmatiska skäl finns ingen entydig definition av begreppet landsbygd. I "Regional- og Landdistriktspolitisk Redegørelse" arbetas dock med en sockentypologi utifrån relationen mellan stad och land (andelen av socknens invånare som bor i tätorter med fler än 3 000 invånare) och körsträckan till en större stad (Regeringen, 2020b). Medlen till landsbygdsutveckling är anpassade till enskilda projekt inom de teman som anges i

utlysningen. Det finns inga medel eller särskilda ordningar som riktar sig till lokalsamhällen eller landsbygder som drabbas av chock eller kriser.

2.1.5 Den regionala politikens beståndsdelar – den "stora" regionalpolitiken

Även om man inte skiljer mellan den lilla och den stora regionalpolitiken i danskt sammanhang vill vi ändå framhäva några politikområden som har stor regionalpolitisk betydelse. Det gäller först och främst arbetsmarknadspolitik, men även lokalisering av utbildningsinstitutioner och den kommunala skatteutjämningspolitiken, som omfördelar stora ekonomiska värden mellan landets kommuner. Dessa får här tjäna som exempel på områden med stor regionalpolitisk betydelse. En rad andra politikområden kommer inte att behandlas här, trots att de har betydelse för den regionala utvecklingen (till exempel utlokalisering av statliga arbetsplatser) eller områden som infrastrukturplanering (under Trafikministeriet och till en mindre del under regioner och kommuner) och turism (under Näringsministeriet).

Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik genomförs på tre nivåer; nationell, regional och lokalt på kommunal nivå (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, a).

Den nationella nivån: På den nationella nivån är det Arbetsmarknadsministeriet och arbetsmarknadsministern som har det överordnade ansvaret för sysselsättningspolitiken, som bland andra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) skall implementera och administrera.

Den regionala nivån: STAR:s tre regionkontor, arbetsmarknadskontoren, ska se till så att politiska reformer implementeras på bästa möjliga sätt i jobbcentra, a-kassor mm.

De regionala arbetsmarknadsråden (RAR) koordinerar sysselsättningsinsatser, företagssinsatser och insatser riktade mot områden med brist på arbetskraft eller hög arbetslöshet. Arbetsmarknadsråden är kommunöverskridande. De följer i viss grad regiongränserna, bortsett från att regionerna Syddanmark, Midtjylland och Hovedstaden är uppdelade på två RAR vardera. Det är värt att notera att trots att råden är regionala är de danska regionerna inte representerade i råden. Detta utesluter emellertid inte att det vid lokala krissituationer såsom företagsnedläggningar kan etableras ett samarbete mellan regionen, de berörda kommunerna och RAR.

Den lokala nivån: Lokalt är det kommunstyrelsen som har ansvaret för sysselsättningsinsatserna. Det är de 94 kommunala jobbcentrerna som står för kontakten med de medborgare som saknar jobb och de företag som har brist på arbetskraft. Nästan samtliga av landets 98 kommuner har ett jobbcenter.

Det är jobbcentrerna som löser kärnuppgiften i sysselsättningspolitiken. Deras primära uppgift är att få arbetslösa i arbete eller utbildning och de unga i utbildning. Jobbcentrerna skall hålla konstant fokus på medborgarnas möjligheter att få jobb och samtidigt hjälpa företagen med att rekrytera den arbetskraft som de har behov av.

I förhållande till dem som är arbetsdugliga är uppgiften att finna den rakaste och snabbaste vägen till ett jobb, eventuellt via en nödvändig utbildning. I förhållande till personer med nedsatt arbetsförmåga är uppgiften, antingen tillfälligt eller varaktigt, att

uppnå en så stark anknytning till arbetsmarknaden som möjligt. För de unga handlar det om att få en kompetenshöjande utbildning som kan ge fotfäste på arbetsmarknaden. Här används bland annat de många hjälpmedel som lagen om en aktiv sysselsättningsinsats innehåller.

Varslingspotten är ett redskap som finns för att stärka den lokala handledningen av jobbcentrerna vid större varsel om avskedanden. Med större avskedanden avses att minst 50 procent av medarbetarna på en arbetsplats med minst 20 anställda avskedas.⁹ Då potten nyligen etablerats går det ännu inte att dra erfarenheter vad gäller omfattning eller effekter.

Utbildningspolitik

Grundskolorna finansieras och förvaltas av kommunerna. Utbildningsinstitutioner från gymnasiet och uppåt har relativt stor självständighet eftersom de finansieras av staten genom basanslag och taxameter (jämför skolpeng).

Regionerna har en koordinerande roll i förhållande till den samlade ungdoms- utbildningsinsatsen i regionen och kan exempelvis ta ställning till ansökningar från gymnasier om att upprätta nya eller lägga ner existerande utbildningar. Det samma gäller för vuxenutbildningen, det vill säga förberedande vuxenutbildning, allmän vuxen- utbildning och dyslexiundervisning. De eftergymnasiala utbildningarna är finansierade av staten och de ansöker hos staten om lov till att upprätta nya eller lägga ner befintliga utbildningar.

Det kommunala bidrags- och utjämningsystemet

Jämfört med övriga nordiska länder utgör kommunernas utgifter en större andel av BNP. Syftet med utjämnningen är skapa någorlunda lika finansieringsvillkor bland kommunerna. Borge et al (2018) kritiserar det danska systemet för att vid sidan av objektiva kriterier även ha en rad särregler, bland annat till särskilt missgynnade kommuner. I maj 2020 genomfördes en reform av utjämningsystemet efter en överenskommelse mellan regeringen och en rad partier i folketinget. Reformen har, i varje fall enligt samförståndspartierna, skapat ett mer robust och enkelt utjämnings- system, som ger stabilitet och förutsägbarhet om de ekonomiska ramarna för kommunerna.

Avsikten med avtalet är att skapa förutsättningar för ett Danmark i bättre balans. För att bidra till en sådan balans infördes särskilda bidrag till utsatta ö- och utkantskommuner och till utsatta kommuner i huvudstadsområdet på sammanlagt 600 miljarder DKK. Sammantaget flyttas ca 1,4 miljarder DKK till landets 30 utkantskommuner (Finansministeriet, 2020b).

⁹ Fram till 2020 har den dock inte använts särskilt ofta (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, u.a, b, Beskæftigelsesudvalget 2019–20). Med statsbudgeten (Finansloven) 2021 och "Avtalet om stimulans og grøn omstilling" har ytterligere medel satts av till varslingspotten 2021. Det innebär att arbetsförmedlingarna kan ansöka om medel till insatser för medarbetare som varslets om uppsägning på grund av permanent nedstängning av verksamheter även med färre än 20 anställda. Insatsen kan vara kurser eller annan vidareutveckling som kan ge sysselsättning inom sektorer med arbetskraftsbrist (Beskæftigelsesministeriet 2020).

2.1.6 Sammanfattning

Det danska förvaltningssystemet är formellt tredelat – i stat, regioner och kommuner. Regionerna har i uppdrag att formulera regionala utvecklingsstrategier. Regionernas funktion är emellertid uteslutande koordinerande eftersom de från och med 2019 förlorat i stort sett både verktyg och resurser till regional utveckling.

Till gengäld har kommunerna fått en starkare roll även då det gäller regional utveckling. Efter kommunreformen 2007, då kommunerna blev färre och större, har de ansvar för utvecklingen i den egna kommunen, däribland för åtgärder som skall främja sysselsättningen. Samtidigt är kommunerna i grunden i de mellankommunala regionala samarbetsforumen vars betydelse ökat; i KKR (KommuneKontaktRåd), i drift och styrning av de mellankommunala näringslivshusen (företagsstöd och regional utveckling), i de bottom-up-organiserade businessregionerna och i de Regionale ArbejdsmarkedsRåd (RAR).

Regionalpolitiken förknippas dock först och främst med de aktiviteter under Näringsministeriet, punkt 08.35 i statsbudgeten, med en budget för 2020 på 568 miljoner DKK, varav 516 miljoner DKK utgörs av EU-bidrag från regional- och socialfonderna. Dessa medel används först och främst till systemet för företagsstöd som reformerades 2019. Det finns numera en central, nationell styrelse för näringslivsutveckling utsedd av näringsministern och som har ansvaret för att formulera en strategi för det näringslivs- och regionalpolitiska arbetet och finansiera olika projekt. Det senare rör sig primärt om en fördelning av den danska andelen av EU:s regional- och socialfonder samt kompletterande nationella medel. Projekten implementeras via sex mellankommunala (så kallade decentrala) näringslivshus. Dessa står också för det specialiserade stödet till näringslivsutveckling som finansieras av kommunerna. Landsbygdspolitiken ses som en del av regionalpolitiken, där medel från jordbrukets och fiskets strukturfonder bidrar till lokala FLAG:s/LAG:s i enlighet med LEADER-programmet och till landsbygdsbidraget som kompletteras med nationella bidrag.

Den "stora" regionalpolitiken har också betydelse för den regionala utvecklingen. Det framgår av den årliga region- och landsbygdspolitiska redogörelsen, som också innehåller åtgärder som genomförs inom andra politikområden. Ett område som är centralt för regionalpolitiken – och för hantering av kriser – är arbetsmarknadspolitiken, som genomförs på nationell, regional och lokal nivå. Den lokala nivån med jobbcenter för anvisning till jobb eller utbildning för arbetssökande finns i stort sett i varje kommun. Nästa nivå, den regionala, utgörs av de mellankommunala regionala arbetsmarknadsråden (RAR). Slutligen på den nationella nivån fördelas resurser till arbetsförmedling, omskolning och utbildning på lokal och regional nivå i förhållande till hur stora utmaningarna är. Andra politikområden som har direkta eller indirekta effekter på regional utveckling är utbildningspolitiken inklusive lokalisering av utbildningsinstitutioner, transportpolitiken inklusive investeringar i infrastruktur som vägar och järnvägar, turismpolitiken med flera. Därtill kommer skatteutjämningen mellan kommunerna som delvis omfördelar medel från de rikare kommunerna till utkantkommuner och landsbygder som vanligtvis har ett svagare skatteunderlag.

2.2 Finland

Kommun- och regionindelning i Finland 2020



Figur 2 Kommun- och regionindelning i Finland

2.2.1 Regionalpolitiska aktörer i Finland

309 kommuner ansvarar för bastjänster för invånarna. Många tjänster produceras i samarbete med andra kommuner i samkommuner, till exempel sjukhus, läroanstalter och yrkeshögskolor.

18 landskapsförbund (*maakuntaliitto* eller *maakunnan liitto*) och det **självstyrande landskapet Åland** fungerar som kommunförbund (samkommuner), bevakar sina landskaps och medlemskommuners intressen, arbetar med regional utveckling, handlägger kulturfrågor och upprätthåller landskapsplan. Landskapsförbunden sköter också mångahanda internationella ärenden och kontakter.

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för utvecklingen av regionerna och för den tillhörande samordningen samt för beredningen av regionutvecklingsbeslutet (de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen under regeringsperioden) och de nationella strukturfondsprogrammen i samverkan med ministerierna, landskapsförbunden och andra parter som är viktiga med avseende på regionutvecklingen eller genomförandet av programmen.

Övriga regionala aktörer:

Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM, eller *ELY* på finska) är ett statligt regionalt ämbetsverk i Finland med ansvar för verkställighets- och utvecklingsfrågor.

Finlands Kommunförbund (*Kuntaliitto*) är kommunsektorns intressebevakare och utvecklingspartner och erbjuder sakkunnig- och informationstjänster. Finlands kommuner och städer är medlemmar i Kommunförbundet.

En **samarbetsgrupp för stadspolitiken** samordnar och utvecklar ministeriernas stadspolitiska åtgärder.

Landsbygdspolitiska rådet, som tillsätts av statsrådet (regeringen), leder och drar upp riktlinjerna för nationella landsbygdspolitiken

Faktaruta 2 Regionalpolitiska aktörer i Finland

2.2.2 Regionalpolitik i Finland

För att beteckna regionalpolitik i Finland används det övergripande begreppet "*aluepolitiikka*", eller "regionalpolitik" på svenska. Finland har också "*maaseutupolitiikka*" ("landsbygdspolitik") och "*kaupunkipolitiikka*" ("stadspolitik") som används i den finska diskussionen.

2.2.3 Styrning av den finska regionalpolitiken

Utveckling av regionerna i Finland och strukturfondsaktiviteter styrs av två lagar från 2014: *Lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten* (7/2014) och *Lagen om finansiering av regionutveckling och strukturfondsprojekt* (8/2014).

Målen för regionalpolitiken (*regionutvecklingen*) är att:

- stärka en balanserad utveckling av regionerna samt deras nationella och internationella konkurrenskraft,
- på ett hållbart sätt stärka regionernas näringslivsstruktur och göra den mångsidigare, samt främja den ekonomiska balansen,
- främja en hållbar sysselsättning samt befolkningens kompetens, lika möjligheter och social delaktighet,
- minska skillnaderna i utveckling mellan och inom regionerna och sporra till fullskaligt utnyttjande av tillgängliga resurser på ett hållbart sätt,
- utveckla regionernas starka sidor och höja deras specialiseringsgrad samt främja deras kultur, och
- förbättra livsmiljöns kvalitet och främja en hållbar region- och samhällsstruktur.

Enligt lagstiftningen ansvarar kommunerna och staten för regionutvecklingen i enlighet med det som föreskrivs i dessa lagar. Det är regeringen (Statsrådet) som beslutar om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen under regeringsperioden. Detta beslut kallas "regionutvecklingsbeslut".

På nationell nivå ansvarar Arbets- och näringsministeriet för utvecklingen av regionerna och för den tillhörande samordningen samt för beredningen av regionutvecklingsbeslutet och de nationella strukturfondsprogrammen. Det sker i samverkan med ministerierna, landskapsförbunden och andra parter som är viktiga med avseende på regionutvecklingen eller genomförandet av programmen. Arbets- och näringsministeriet svarar för förvaltningen och genomförandet av strukturfondsprogrammet i egenskap av förvaltningsmyndighet och attesterande myndighet.

För implementeringen av regionalpolitiken och fullgörandet av regionutvecklingsuppgifterna i respektive landskap ansvarar landskapsförbunden i egenskap av regionutvecklingsmyndigheter. Landskapsförbundet är en sammanslutning som alla kommuner i regionen ska vara medlemmar i.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM, eller *ELY* på finska) är ett statligt regionalt ämbetsverk i Finland med ansvar för verkställighets- och utvecklingsfrågor. NTM-centralerna i regionerna främjar den regionala utvecklingen genom att inom sina verksamhetsområden fullgöra de verkställighets- och utvecklingsuppgifter inom statsförvaltningen som det föreskrivs eller särskilt bestäms att de ska sköta. NTM-centralerna inrättades 2010 och styrs av arbets- och näringsministeriet. De följer i stort sett, dock inte till 100 procent, samma geografi som landskapsförbunden. NTM-centralernas ansvarområden, bland annat, näringslivsutveckling, arbetskrafts- och kompetensutveckling, trafik- och infrastrukturfrågor, samt miljö- och naturresursfrågor, varierar något mellan de olika NTM-centralerna.

När det gäller stadsutveckling, finns sedan 2020 en särskild samarbetsgrupp för stadspolitik som samordnar och utvecklar ministeriernas stadspolitiska åtgärder. Gruppen siktar på att stärka partnerskapen mellan staten, städerna och stadsregionerna, att främja stadsregionernas konkurrenskraft och förmåga att förnya sig, deras sociala hållbarhet och förmåga att svara på de utmaningar som klimatförändringarna innebär samt att utveckla stadsmiljöerna. Ordförande är näringsminister Mika Lintilä. I gruppen finns representanter från de flesta ministerierna representerade. Därutöver ingår städerna

Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Kuopio, Björneborg, Kouvola, Joensuu, Villmanstrand, Vasa, Tavastehus, Seinäjoki, Rovaniemi, S:t Michel, Kotka, Salo, Borgå, Karleby, Kajana och regionstäder samt Finlands Kommunförbund. Samarbetsgruppens mandatperiod går ut när regeringens mandatperiod går ut.

När det gäller landsbygdsutveckling, tillsattes under mandatperioden 2016–20 ett Landsbygdspolitiskt råd. Detta tillsattes av statsrådet (regeringen) för att leda och dra upp riktlinjerna för nationella landsbygdspolitiken. Rådet består av 35 medlemmar som representerar den offentliga sektorn, privata sektorn och den tredje civilsamhällssektorn, med representanter från det lokala till det nationella planet. Rådet leds av jord- och skogsbruksminister Jari Leppä.

Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR) som var landsbygdspolitiska rådets föregångare, godkände det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet i 2014 för perioden 2014–20. Programmet innehöll följande teman: delaktighet och närdemokrati, boende och service, infrastruktur och markanvändning, näringar och kompetens, och ekosystem-tjänster (TEM, 2014).

I beredningen av det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för perioden 2021–27, godkände landsbygdspolitiska rådet i mars 2020 strategiutkastet som grund för det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för den kommande perioden. Utkastet innehåller en vision om en mer radikal landsbygdspolitik samt tre temaområden: ömsesidigt beroende och platsbaserad politik, miljöriktig samt en ny kunskapsintensiv ekonomi för landsbygden (Kuhmonen et al., 2020).

2.2.4 Finsk regionalpolitik - en kort tillbakablick

Finlands första lagar med uttalade regionalpolitiska målsättningar – utvecklingsområdeslagarna – stadfästes år 1966. Med början i dessa lagar delar Westerholm (2012) in regionalpolitikens utveckling i Finland i tre perioder:

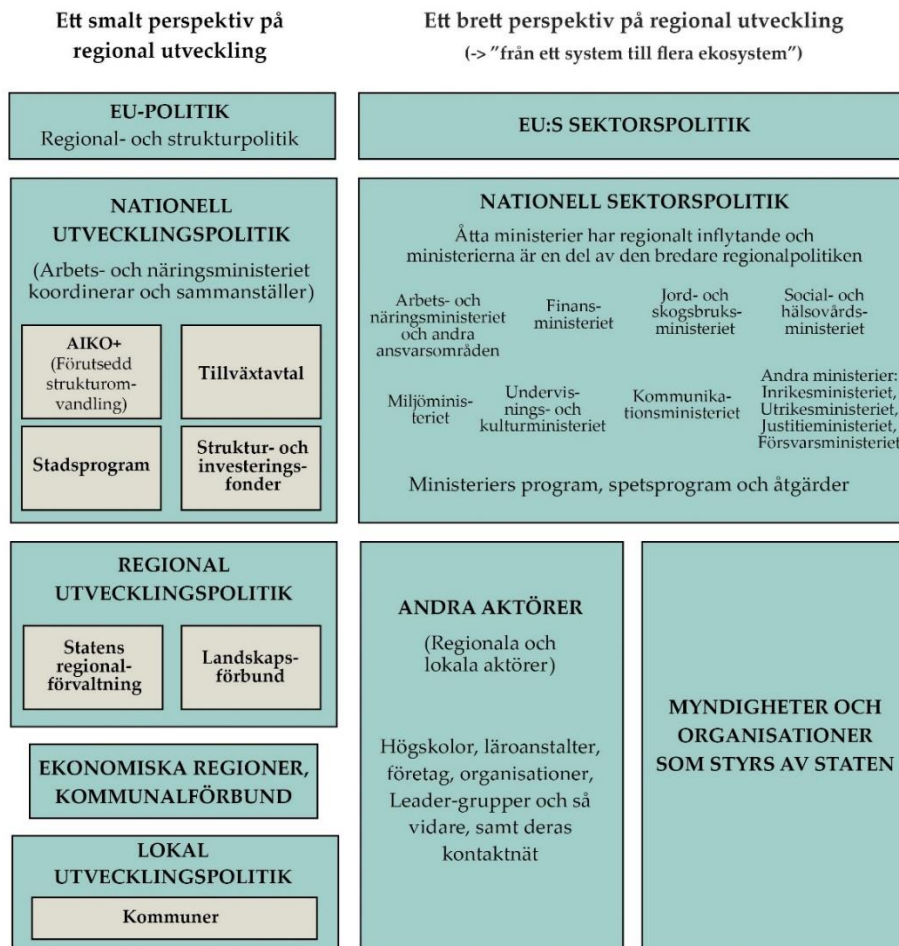
- *Fas 1, 1966–75:* Från 1966 fram till mitten av 1970-talet grundade sig regionalpolitiken på en uppfattning om industrialiseringens välsignelse för landets ekonomiskt utvecklade periferier. Med bland annat investeringsbidrag och räntestöd till industrianläggningar ville man också stävja den tilltagande migrationen till södra Finland och Sverige, samt slå fast vikten av att hålla hela landet befolkat.
- *Fas 2, 1975–90:* En ny fas baserade sig på områdesplanering och tonade ner begreppet utvecklingsområde. Regionalpolitiken skulle nu täcka hela landet. Finland byggdes upp av ett hierarkiskt system av centralorter med omland. Man började även fästa uppmärksamhet vid huvudstadsregionens problem. I den regionalpolitiska diskussionen tog man bland annat upp den nya teknologins och innovationers betydelse, och nätverksekonomin möjligheter.
- *Fas 3, 1990–2012:* Regionalpolitiken tog ett steg mot mer fokus på konkurrenskraft, delvis som följd av internationella trender. De 30 största regionerna och teknologiska innovationerna blev ännu viktigare. I början av 1990-talet började man förbereda en koppling av den nationella regionalpolitiken till motsvarande strukturer och målsättningar inom EU, vilket också skedde i samband med att Finland blev medlem i EU år 1995.

När det gäller regionalpolitik och företagsstöd har Finland tagit ett steg från stöd till perifera regioner till stöd till regioner med FoU-insatser. Stöden till de mindre

konkurrenskraftiga regionerna har överlämnats till att huvudsakligen hanteras genom EU:s strukturfonder. Med EU-medlemskapet sattes utvecklingsområdena i Finland i relation till utvecklingskillnaderna inom hela unionen. I och med medlemskapet i EU internationaliserades också regionalpolitiken med till exempel gränsöverskridande samarbetsområden (Interreg-regioner) (Westerholm, 2012).

2.2.5 Den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken i den finska kontexten

Kolehmainen (TEM 2020) beskriver helhetsbilden av den finska regionalpolitiken och regional utveckling i Finland. Här används begreppen "smal" vinkel eller perspektiv och "bred" vinkel eller perspektiv för att illustrera skillnaderna mellan den lilla regionalpolitiken och de sektorspolitiska områdena inom den stora regionalpolitiken. *Smal vinkel* (figur 3, vänstra sidan) illustrerar hur lokal, regional och national regionalpolitik samt EU:s regional- och strukturpolitik är organiserad från ett finskt perspektiv. Den *breda vinkeln* (högra sidan figuren) tar med ytterligare aktörer från lokal, regional, nationell och EU-nivå (från struktur /system till ekosystem).



Figur 3 Helheten av regional utveckling

Källa: Laasonen et al., 2020

2.2.6 Två scenarier för fortsatt utveckling av regionpolitiken

Arbets- och näringsministeriet publicerade 2018 en rapport med diskussion om en reform av regionpolitiken (TEM, 2018). Rapporten grundar sig i expertarbete för att diskutera och producera texter för beredningen av diskussionsunderlaget. Rapporten innehåller bland annat två olika regionalpolitiska huvudscenarier som sträcker sig till 2030:

1. *Finland som ett nätverk av regioner*, där det finns livskraft både i olika stadsregioner av olika storlekar och landsbygdsregioner. I detta scenario läggs fokus på så kallade tillväxtkorridorer som kopplar ihop stad och landsbygd. Flest kunskapsintensiva branscher återfinns sig i universitetsstäder, medan produktion och tillverkning och kunskap länkad till denna finns både i städerna och på landsbygden. Smart specialisering som baserar sig på regionens styrkor spelar här en viktig roll.
2. *Finland där livskraft är koncentrerad enbart till större stadsregioner*. I detta scenario består Finlands ryggrad av de största städerna och snabba trafikförbindelser mellan dem. Landsbygdens betydelse är framför allt att tillhandahålla naturresurser och rekreations- och fritidsmöjligheter. Innovation och företagande koncentreras i detta scenario till de större städerna. Det innebär också att fastighetsvärden går ner utanför de stora städerna.

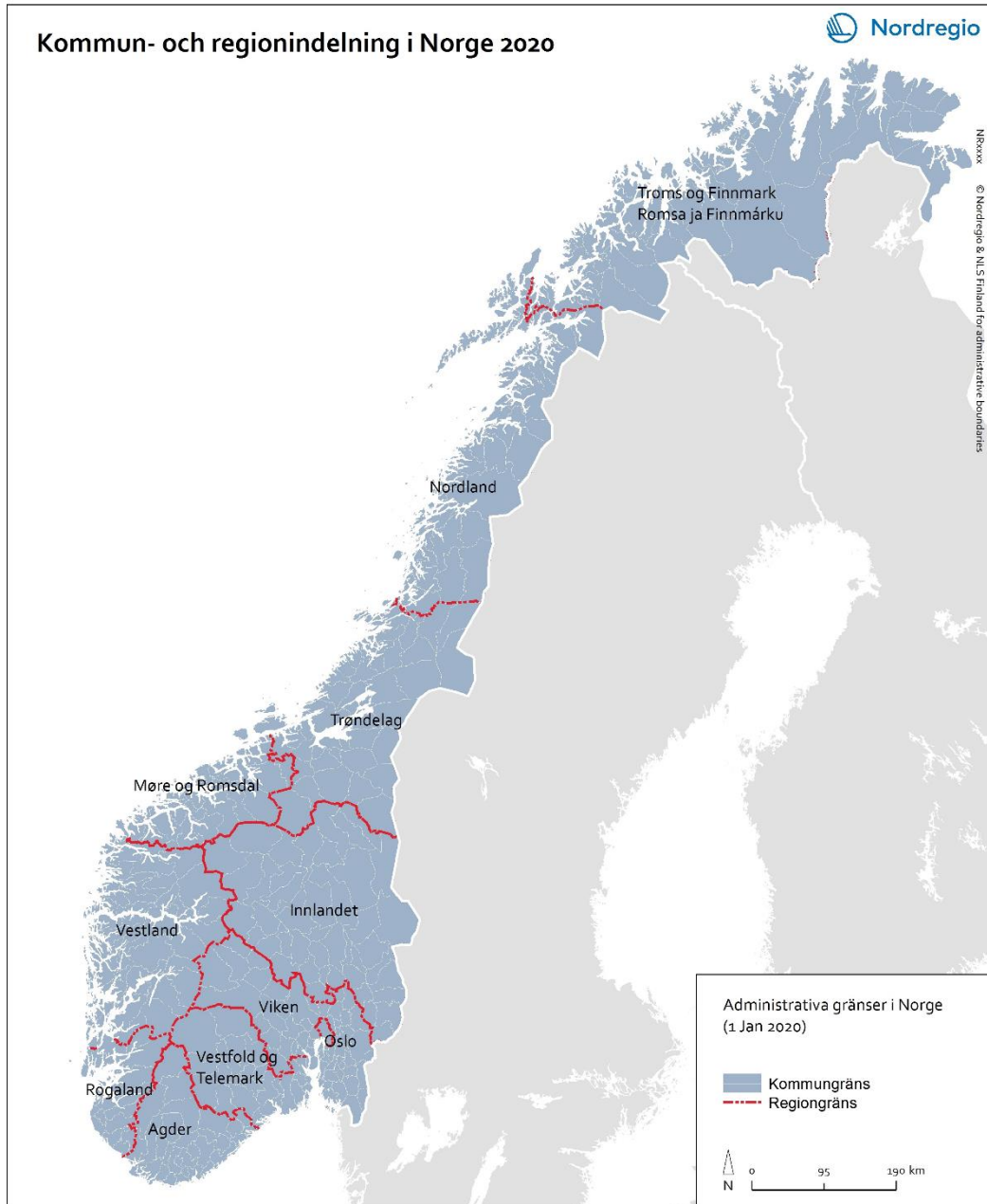
Rapporten med två regionalpolitiska huvudscenarier speglar den pågående diskussionen i Finland om regionalpolitikens riktning. Covid-19 och den efterföljande ekonomiska krisen, har intensifierat diskussionen om betydelsen av den fysiska arbetsplatsen och distansarbetets roll i finsk regionalpolitik, men det är ännu för tidigt att dra långtgående slutsatser av diskussionen i nuläget och vilka långsiktiga regionalpolitiska konsekvenser denna diskussion kan få. Den nuvarande regeringen öppnar upp för att utnyttjande av ny teknik ska främjas för *"...att möjliggöra ett flexibelt liv, arbete och företagande som är oberoende av platsen. Arbetsuppgifter inom staten ska organiseras så att multilokalitet och platsberoende sätt att arbeta möjliggörs av att smarta tekniklösningar utnyttjas."*

(Regeringsprogrammet för Sanna Marins regering 10.12.2019, s. 108). I samma anda konstaterar en ledande expert från Finansministeriet i finska YLE (mars 2021), att Covid-19 pandemin verkligen har gett ett lyft till förändring av attityder och arbetsätt när det gäller platsberoende sätt att arbeta inom statsförvaltningen (Hannu Mäkikallio, YLE, 2021).

2.2.7 Sammanfattning

Den finska regionalpolitiken som i Finland kallas "regionutvecklingspolitik" styrs av de två lagarna från 2014 om utveckling och finansiering av regionutveckling och strukturfondsverksamheten, samt ett regionutvecklingsbeslut som fastställs varje mandatperiod av statsrådet för Arbets- och näringspolitik. Målet för den finska regionutvecklingspolitiken är dels ekonomisk utveckling baserad på internationell konkurrenskraft, dels en balanserad och hållbar utveckling. Det är de 18 landskapsförbunden som bär huvudansvaret för implementeringen av regionutvecklingspolitiken. Andra viktiga aktörer är de statliga Närings-, Trafik- och Miljöcentralerna (NTM) som ligger under Arbets- och näringsministeriet, samt de 309 kommunerna. Utöver regionutvecklingspolitik finns i Finland även en särskilt utpekad stadspolitik och landsbygdspolitik.

2.3 Norge



Figur 4 Kommun- och regionindelning i Norge

2.3.1 Regionalpolitiska aktörer i Norge

356 kommuner är planmyndighet och lokal samhällsutvecklare. Kommunernas utvecklingsplaner är långsiktiga och omarbetas vart sjunde år. Det lokala samhällsutvecklingsarbetet ska genomföras i samarbete med det lokala näringslivet och andra aktörer i kommunen.

11 regioner (*fylkeskommuner*) som har ansvar för uppgifter som är för stora att hantera för den enskilda kommunen, bland annat kollektivtrafik, miljö, vidareutbildning och yrkesutbildning, näringslivsutveckling och regional utveckling. Fylkeskommunerna förvaltar en rad bidrag och äger tillsammans med staten Innovasjon Norge. Regionerna har i uppdrag att utveckla planstrategier för både fysisk planering (areal) och samhällsutveckling första året efter val till regionfullmäktige (*fylkestinget*) som hålls vart fjärde år. Styrformen i regionerna följer antingen den parlamentariska styrningen eller den så kallade "*formannskapsmodellen*" som innebär större tjänstemannastyrning.

Övriga regionala aktörer

Statsforvalter (tidigare *fylkesmann*). Motsvarar svensk landshövding och länsstyrelse. Fylkesmannen är statens representant i regionen och sektorsmyndighet samt statens länk till kommunerna. Namnändringen trädde i kraft 1 januari 2021.

Interkommunalt politiskt råd/ Regionråd är politiska samarbetsorgan mellan kommuner i ett område med gemensamma intressen, bostads- och arbetsmarknad. Kommunerna har ofta en historisk anknytning. Rådet har inte rätt att träffa beslut, men används ofta strategiskt för kommunal utvecklingspolitik i förhållande till regionen (*fylkeskommunen*).

Innovasjon Norge är en aktör inom innovation och utveckling som ägs gemensamt av staten och regionerna (*fylkeskommunene*) (Närings- och fiskeridepartementet 51 procent och regionen 49 procent).

Siva är ett statligt företag som förvaltar en rad bidragsåtgärder för innovation och utveckling, inklusive näringslivsstöd och inkubatorer. Regionerna är en av uppdragsgivarna. Siva har ett särskilt ansvar för tillväxt på landsbygden.

Faktaruta 3 Regionalpolitiska aktörer i Norge.

2.3.2 Regionalpolitik i Norge

Landsbygdspolitik, den så kallade *distriktspolitikken* har varit en del av norsk politik sedan 1961 (NOU 2020:15), och viktiga förändringar skedde under hela 70- och 80-talet (se Teigen, 2012). 1971 kom det differentierade investeringsbidraget för etablering av företag på landsbygden, tätt följt 1975 av den differentierade arbetsgivaravgiften. Norge befann sig i en ekonomiskt utmanande tidsperiod i slutet av 1980-talet. Situationen var särskilt utmanande i norra Troms och Finnmark, med hög arbetslöshet, vilket ledde till upprättandet av åtgärdszonen i Troms och Finnmark (*Tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark*).

Enligt Teigen (2012) stärktes kopplingen mellan näringslivspolitikerna och landsbygds- politiken under 1990-talet, och det uttryckliga fokuset på landsbygds- politiska åtgärder orienterades alltmer mot näringslivsutveckling. Nästa stora förändring kom på 2000-talet då innovation och entreprenörskap, kluster, nätverk, näringslivsutveckling och forskning successivt blev huvudfokus. I NOU 2020:15 *Det handlar om Norge* pekar expertkommittén på att denna strategi handlar mer om regionalpolitik än landsbygds- politik. Sedan 2000-talet har också regionerna (*fylkeskommunene*) fått en stärkt och tydligare roll som samhällsutvecklare och mer makt över den "smala" regionala utvecklingspolitiken och dess instrument. Under 2000-talet skedde således en förskjutning i landsbygds- politiken till mer uttalad regionalpolitik (NOU, 2020:12; Onsager, 2019). Sedan 2018 uppmanas regionerna att tänka på regional strategisk utveckling i linje med smart specialisering som bygger på idén om partnerskap och samhandling mellan olika aktörer inom regional samhällsutveckling.

2.3.3 Regionalpolitiska mål

Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) presenterade 2019 landsbygdsrapporten *Levende lokalsamfunn for fremtiden* (Meld. St. 5 (2019–2020)). Rapporten följer upp Stortingets rapport om bärkraftiga orter och stark landsbygd som en signal om ökat förtroende för regeringens landsbygds- eller distriktspolitik (Meld, St.18 (2016–2017)). Här skrivs bland annat att "*i en tid då den ökande polariseringen i andra länder skapar motsättningar mellan stad och land, är det en grundläggande förutsättning för den norska distriktspolitiken att bevara den norska tilliten*" (2019, s. 8). Detta kan också ses mot bakgrund av de reformer som införts av regeringen Solberg, i synnerhet regionreformen *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* (Meld St. 22 (2015–2016)).

Regionreformen, liksom kommunreformen, trädde i kraft den 1 januari 2020. Båda stortingsrapporterna ovan (Meld St 18 och Meld St 5) bygger på levande samhällen och tillväxt i hela landet (Meld St 5, 2019, s. 7). Målet med regional balans när det gäller befolkningsutveckling, näringslivsutveckling och tjänsteutbud, har legat fast under båda perioderna med borgerlig regering, enligt rapportens informanter, och i båda rapporterna ligger utvecklingen av näringslivet till grund för att kunna upprätthålla bosättningsmönstren. NOU-kommittén för näringslivets betydelse för lokalsamhällena, pekar på att lokalsamhällenas utveckling ofta bygger på att vidareutveckla det befintliga lokala näringslivet (NOU 2020:12, s. 80).

Näringslivet och det värdeskapande som sker på landsbygden har länge varit huvudlinjen i argumentation för regional- och landsbygds- politiken (NOU 2004: 19; Meld St 18, 2017; Meld St. 5, 2019), och det är också här man finner de viktigaste regionala och landsbygds- politiska instrumenten. Om man ser till instrumenten kan man få intrycket att det finns en uppfattning att arbetslösheten på landsbygden är en utmaning och att värdeskapandet i näringslivet här är lågt. Faktum är dock, att om man bortser från 2020, finner man den lägsta arbetslösheten i mindre centrala områden, enligt informant (se också NOU 2020:12). Mer problematiskt är andelen personer som behöver offentliga bidrag och att allt fler ungdomar får hälsorelaterade bidrag (se till exempel NAV Innlandet 2019). Näringslivets utveckling, särskilt vad avser värdeskapandet, går också bra – även om löneandelen ligger något under riksgenomsnittet (50 procent på landsbygden och 60 procent i landet). NOU 2020:12 påpekar bland annat att det har skett en stark tillväxt i värdeskapande i de kommuner som är minst centralt belägna

(centralitetsklass 6, se avsnitt 2.3.8 om klassindelning), samtidigt som jobbtillväxten varit svag.

Även om sysselsättningstillväxten är låg är detta inte liktydigt med brist på arbetstillfällen, utan snarare resultatet av effektivisering i företagen för ökad produktivitet – särskilt i områden där det är svårt att få tag på arbetskraft. Enligt en informant på Telemarksforskning behöver värdeskapandet i regionerna inte gå förlorat även om människor flyttar. Inom oljeindustrin har man länge haft skiftarbetare som är på Nordsjön under vissa perioder, men bor någon annanstans i landet. Detsamma gäller fisket, där utländsk arbetskraft länge har varit en del av arbetskraften.

Även om möjligheterna att bo på en plats och jobba på en annan ger nya möjligheter, är det den åldrande befolkningen och avfolkningen som är den största hotbilden för landsbygden (NOU 2020:15). Även om demografikommittén NOU 2020:15 visar att distrikten och regionerna kommer att ha en relativt stabil befolkning i framtiden, beror detta inte på invandring eller inhemsk migration. NOU 2020:15 hänvisar i stället bland annat till trenden att allt fler blir äldre och det är låg mobilitet i denna grupp. Invandringen beräknas i allmänhet minska under de kommande åren. Om man i framtiden har utökad arbetskraft från andra platser, kommer detta påverka demografistrukturen på landsbygden. Det måste därför finnas andra grunder för att locka till sig nya invånare. Investeringar i näringslivsutveckling för att stimulera jobb inom den privata sektorn kan därför tyckas vara fel medicin, och har enligt vår informant en mycket liten effekt (se även NOU 2020:12). Kompetensjobb i form av offentliga arbetsplatser som samtidigt som lyfter fram platsattraktivitet, kan möjligen vara ett bättre sätt att säkerställa ett mer positivt bosättningsmönster. Även brist på bostäder har visat sig vara en flaskhals (ibid.). Därutöver, konstaterar flera av de intervjuade att de övergripande regional- och landsbygdspolitiska målen är relativt vaga och därmed utmanande att utvärdera.

2.3.4 Den "lilla" (smala) och den "stora" (brede) regional- och landsbygdspolitiken

Ramvillkoren för den norska regional- och landsbygdspolitiken är i grunden gynnsamma, särskilt med tanke på värdefulla naturresurser och humankapitalet med en högutbildad befolkning. Ändå finns det flera aspekter som man måste arbeta mer med, särskilt i hur man kopplar samman dessa områden samtidigt som man uppfyller de landsbygdspolitiska målen om regioner i balans.

Enligt våra informanter handlar utmaningarna särskilt om kompetens, å ena sidan tillgången till kvalificerad arbetskraft med högskoleutbildning, så kallade "kompetensjobb" (NOU 2011:3, s. 8) på landsbygden för att motverka avfolkning, och å andra sidan tillgång till kompetent arbetskraft (NOU 2020:12).¹⁰ Arbetet med livslångt lärande är väsentligt för att kunna säkerställa kompetensutveckling i den befintliga arbetskraften på landsbygden och här har fylkeskommunerna som ansvariga för yrkeshögskolorna en viktig strategisk roll, enligt en informant. *Kompetanse Norge* (tidigare Vox), är ett direktorat under Kunskapsministeriet som arbetar med att införa ett kompetensprogram på grundval av kompetensreformen från 2019, *Kompetansereformen* –

¹⁰ Med "kompetensjobb" menas kvalificerad arbetskraft med högskoleutbildning medan kompetent arbetskraft är ett bredare begrepp.

lære hele livet (Meld St. 14, 2019–2020). Andra viktiga aspekter för kompetensförsörjning är platsattraktivitet, bostäder och infrastruktur, särskilt den digitala infrastrukturen som spelar en viktig roll för att skapa en jämlika villkor (Randall et al., 2020; Refsgaard m.fl., 2020; NOU 2020:12). Information och kunskap om lokala förhållanden är viktigt för att lyfta fram för näringslivets utveckling. Detta gäller inte minst tillgången till kapital. Och från näringslivet finns det också önskemål om både översyn av skattesystemet och föreskrifterna för exploatering och förvaltning av naturresurser (NOU 2020:12). Även de regionala innovationssystemen lägger grunden för företagsutveckling och möjligheten att locka till sig arbetskraft. Både på regional nivå och nationell nivå finns det flera program som syftar till att stödja FoU-projekt som initierats av företag och andra aktörer (offentliga och privata); Forregion (Forskningsrådet - NFR), Regionala forskningsfonden, Sivas näringslivsutvecklingsprogram, inkubatorprogram och Norsk katapult samt Norwegian Innovation Clusters (NFR, Siva og Innovasjon Norge). Den rådgivande verksamheten är mycket viktig, både på regional och på kommunal nivå (NOU 2020:12), liksom nätverkskapaciteten. På vissa platser i landet med stora avstånd kan samarbete emellertid vara svårt (Menon Economics, 2015), och man har under det senaste decenniet försökt stödja dessa områden i utvecklingen av starka innovationssystem.

Den lilla regional- och landsbygdspolitiken

Mål 1 Omställningsdugligt näringsliv och lokalsamhällen på landsbygden

Åtgärder:

- Företagsanpassade investeringslån och bidrag (Innovasjon Norge)
- Stöd till näringslivsstödjande verksamhet (Siva)
- Bioekonomistöd (Innovasjon Norge)
- Mentortjänst för entreprenörer (Innovasjon Norge)
- Stöd till dagligvarubutiker, "Merkur" (Distriktssentret)
- Bidrag för inkluderande och växtkraftiga lokalsamhällen (Fylkeskommune)

Mål 2 Omställningsdugliga regioner

Åtgärder:

- Samarbete om kompetensutveckling (Fylkeskommune)
- Omställning för kommuner med stora akuta förändringar på arbetsmarknaden (Fylkeskommune, Innovasjon Norge)
- Kluster och innovationsmiljö (Innovasjon Norge, Siva)
- Företagsnätverk (Innovasjon Norge)
- Innovationspartnerskap (Innovasjon Norge)
- Inkubatorprogrammet (Siva)
- Forskningsbaserad innovation i regionerna (Forskningsrådet)
- Nordiskt och europeiskt samarbete (Fylkeskommune, KMD)

Faktaruta 4 Den lilla regional- och landsbygdspolitiken

Den lilla eller smala utvecklingspolitiken utgörs tydligast av landsbygdspolitiken med tillhörande instrument som förvaltas av KMD, och som ligger under budgetpost 13.50 i statsbudgeten (Onsager, 2019; Regjeringen, 2020). Dessa medel anslås för målinriktade insatser på landsbygden (NOU 2020:12). Onsager (2019) påpekar att politiken har två

huvudsakliga målsättningar; att skapa omställningsdugliga samhällen (*omstillingsdyktige lokalsamfunn*) och utveckla näringslivet på landsbygden. Onsager (2019) menar att den lilla regionalpolitiken, det vill säga landsbygdspolitiken, gradvis har minskat under de senaste åren (från 1,7 miljarder NOK 2017 till 1,2 miljarder NOK 2019), och att medlen i första hand gått till att stärka omstrukturering och värdeskapande – särskilt i områden med strukturella och samhällsliga utmaningar (Onsager, 2019, s. 55).

”Omställningsdugligheten” som omnämns här, antas komma från regeringens fokus på kompetens som bärande för den regionala utvecklingen – och utan kompetenslyft kommer regionerna och landsbygden inte kunna utvecklas.

Öronmärkta medel är en viktig del i den lilla regionalpolitiken, särskilt åtgärder riktade till företag, stöd till nätverkande, bioekonomi och Interreg-samarbete, enligt vår informant. De anställdas kompetensutveckling i företag blir också allt viktigare, vilket innebär viktiga uppgifter för fylkeskommunerna, NAV, Forskningsrådet och Innovasjon Norge. Enligt våra informanter har fylkeskommunerna också fått ett större strategiskt ansvar för den regionala kompetensutvecklingspolitiken. Med ansvaret för utbildning och yrkeshögskolor ökar möjligheten att ännu närmare knyta samman regional utveckling, näringslivsutveckling och kompetenshöjning. För att aktivt arbeta mot kommuner, delregioner och regioner (*fylken*) finns även Distriktssenteret, som är ett oberoende förvaltningsorgan under departementet, KMD.¹¹ Distriktscentret arbetar för att stödja utvecklingen, särskilt landsbygdskommuner genom bland annat Merkur-programmet (kompetensutvecklingsprogram för lanthandlare), Ungdomens distriktpanel och bidrar även med kunskap till KMD (Distriktssenteret, 2021).

Den stora, eller breda, regionalpolitiken omfattar all sektorspolitik som har regional- och landsbygdspolitiska mål och som har direkta effekter på dessa områden (Onsager, 2019; NOU 2020:12). För att uppnå värdeskapande och regioner i balans är politikområdena transport, hälsa, utbildning, forskning och innovation av särskild betydelse. Därutöver tillkommer den differentierade arbetsgivaravgiften som är ett viktigt geografiskt instrument, riktat mot särskilda områden (NOU 2020:12). Andra viktiga insatsområden är åtgärdszonen för Norra Troms och Finnmark, nordområdesstrategin för jordbruksstöd, lokalisering av statliga jobb (för riktlinjer, se Kommunal- och moderniseringsdepartementet, 2019), det kommunala skatteutjämningsystemet (Onsager, 2019, s. 54). Dessa instrument syftar till att stödja regioner med ett särskilda behov av att utveckla nya arbetstillfällen, stödja tillgång till kompetens för näringslivet, och stärka arbetet med att utveckla välfungerande näringsliv och miljöer (Onsager, 2019).

¹¹ Se även <https://distriktssenteret.no/>

Åtgärdszonen Nord-Troms och Finnmark (Tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark)

Tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark upprättades 1990 för att göra området attraktivt för bosättning, arbete, och näringsverksamhet (Meld St.9 (2020–2021)). De nordliga områdena hade länge brottats med negativ befolkningsutveckling och dåliga utvecklingsmöjligheter för näringslivet. Åtgärderna innebär bl.a. avskrivning av arbetsgivaravgift, avskrivning av el-skatt, nedskrivning av studielån och reducerad inkomstskatt. Norut (numera NORCE) genomförde 2012 en utvärdering som visade att åtgärderna hade haft en positiv effekt på individnivå (Agnell m.fl., 2012).

Ett regionalt dialogforum i de nordliga områdena startade 2016 för att stärka den helhetssynen på politiken, det regionala ägarskapet och förankringen. Rådet är politiskt med permanenta medlemmar från de två nordnorska fylkena, Sametinget, Utrikesdepartementet, Närings- och fiskeridepartementet samt Kommunal- och moderniseringsdepartementet. Sedan 2020 finns ett sekretariat i Vadsø (Regeringen 2019), och det nya nordområdesbeslutet i december 2020 (Meld St. 9 (2020–2021)) innebär att regeringen vill behålla åtgärdszonen.

Faktaruta 5 Åtgärdszonen Nord-Troms och Finnmark (*Tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark*)

Instrumenten finansieras av flera departement via statsbudgeten, inte enbart KMD utan också *Närings- och fiskeridepartementet*, *Lantbruks- och matdepartementet* och *Kunnskapsdepartementet*. Kunskapsunderlagen om den samlade effekten av instrumenten, var enligt Onsager (2019) något tunt 2019, men om vi ser på sammansättningen av instrument visar denna tydligt att den huvudsakliga tonvikten ligger på tillväxt, i form av innovation och entreprenörskap, värdeskapande, företagsutveckling och sysselsättning.

2.3.5 Den statliga styrningen

Lokaldemokratin är stark och kommunerna spelar en avgörande roll i människors vardag. Även om det förs mycket diskussioner kring regionerna (*fylkeskommunerna*), menar KMD att regionerna har stärkts genom den regionala reformen 2020 då de fick nya uppgifter. KMD:s vägledning *Statlig styrning av kommuner og fylkeskommuner* (2016) innehåller sju principer för departement, myndigheter och direktorat för utformning av åtgärder och reformer som påverkar kommuner och regioner. Även om det kommunala självstyret är starkt, är enhetsprincipen vägledande. Regeringen fastställer ramar och nationella mål som de underliggande nivåerna måste följa upp, till exempel mål om hållbar utveckling.

Tre viktiga principer för statlig styrning av kommuner och regioner

Det finns sju principer för statlig styrning av kommunerna, varav nedanstående tre lyfts fram som särskilt viktiga för samspelet mellan regionerna (*fylkeskommunene*), kommunerna och staten (KS, 2015):

- Ekonomisk och juridisk ramstyrning är huvudprincipen för den statliga styrningen. Detaljerad statlig styrning ska vara särskilt förankrad i nationella mål om rättssäkerhet, likhet och likvärdighet, liv och hälsa, markroekonomisk styrning, effektivt och samordnat nyttjande av offentliga resurser, samhällssäkerhet, hållbar utvecklingen eller hänsyn till urfolk och nationella minoriteter.
- Kommunsystemet som bygger på kommunernas generalistkompetens ska som huvudregel ligga till grund för organiseringen av kommunsektorn (framgår av Kommunlagen).
- Den finansiella ansvarsprincipen ska vara utgångspunkt för finansieringen av kommunsektorn. Den förvaltningsnivå som har ansvar och myndighet att fatta beslut för en uppgift, har också ansvar för finansieringen.

Faktaruta 6 Tre viktiga principer för statlig styrning av kommuner och regioner

Källa: KMD, 2016, s. 4; KS, 2015, s. 26

Det är viktigt att notera att det inte finns någon hierarkisk relation mellan kommunen och regionen. De är likställda och ansvarar för de uppgifter de fått sig tilldelade. Det är viktigt att skapa goda ramvillkor för att kommunerna och regionerna ska kunna fullgöra sina roller som samhällsutvecklare, myndighetsutövare och tjänsteleverantörer på lokal och regional nivå. Därför är den regional- och landsbygds politik som beslutas i Stortinget mycket viktig. Särskilt som lejonparten av Norges kommuner och regioner kan klassificeras inom centralitetsklass 4–6, det vill säga glest befolkade (NOU 2020:15, se avsnitt 2.3.8). Danielsen et al. (2019) har analyserat vad de ekonomiska och rättsliga ramvillkoren och principerna betyder i praktiken när det gäller relationen mellan nationell standardisering och lokal autonomi. De tar upp två områden där kommunerna spelar en särskild roll; utbildnings- och vård- och omsorgssektorerna.

Den statliga ramstyrningen ska "värna den kommunala handlingsfriheten, samtidigt som det öppnas för statlig styrning i den utsträckning som krävs för att ta till vara nationella hänsyn" (Danielsen m.fl., 2019, s. 6). Detta ställs mot tre principer om kommunernas handlingsfrihet: (i) utövandet av mandat som folkvalt organ; (ii) politiskt deltagande och engagemang i lokaldemokratien samt (iii) lokala prioriteringar för lokalt anpassad politik (ibid). Analysen av utbildnings- och vård- och omsorgssektorn visade att man viker av från den nationella ramstyrningen och att det lokala inflytandet blir allt viktigare. Spänningen mellan å ena sidan nationella mål – för att uppnå ett liknande tjänsteutbud inom landet och å andra sidan lokal anpassning och självstyre, kommer sannolikt att bestå (Danielsen m.fl., 2019, s. 23). KS skriver också om den ökade statliga styrningen som kom med de uppgifter som överförts till kommunen (KS, 2015, s. 25).

De "nationella förväntningarna" från regeringen till regioner och kommuner för kommande planperiod avseende hållbar utveckling i hela landet presenteras vart fjärde år. I dokumentet "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023" framgår hur kommuner och regioner ska arbeta med planeringsstrategier och

planer (jfr 6-1 § i plan- och bygglagen). Här understryks att man vill ha en process som är förankrad i en "öppen dialog mellan alla parter", som omfattar statliga myndigheter och där den prioriterade nationella politiken tydligt kommer fram. Regeringen har genom region- och kommunreformen överfört ett större ansvar för att värna både nationella och regionala intressen. I dokumentet refererar man till FN:s mål för hållbar utveckling som grund för planeringen och till rapporterna "Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet", "Bærekraftig areal- og transportutvikling" och "Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve".

Kompetens nämns också här för att kunna tillgodose företagens behov, enligt en informant. Hur detta ska omsättas i praktiken är upp till fylkeskommunerna, men departementet (KMD) har också initierat stimulansmedel, till exempel för så kallade kompetenspiloter.

2.3.6 De regionalpolitiska aktörerna

Som regional planeringsmyndighet har regionen (*fylkeskommunen*) ansvar att "stimulera den fysiska, miljömässiga, hälsomässiga, ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen (...)." Som regional planeringsmyndighet har man också ansvar för att ha tillgång till planeringskompetens som krävs för att ta fram och bearbeta planer och planvägledning enligt lagen (3–4 § i plan- och byggnadslagen, Lovdata 2010). Planerna är regionernas instrument för regional utveckling och förvaltning av regionala utvecklingsmedel (Onsager, 2019, s. 59). Innovasjon Norge som regionerna och staten delar ägarskapet för, erhåller en stor del av utvecklingsmedlen från regionen som sedan delas ut i arbetet med regional näringslivsutveckling. När det gäller den regionala utvecklingsplanen kan den vara en plan för hela regionen eller för särskilda områden eller syften (KS, 2015). Planen beslutas av regionfullmäktige (*fylkestinget*).

För att möta framtida utmaningar i ett Norge som står inför omstruktureringar, har regeringen överfört uppgifter och stärkt regionernas roll i samhällsutvecklingen. I *Oppgaver til nye regioner* (Meld St. 6 (2018–2019) har regeringen gjort en bedömning av uppgifter där regionala förvaltningsnivån har en fördel och som därigenom ska överföras till regionerna (*fylkene*) med det utökade mandatet. Bakgrunden till den regionförstoring som också skett samtidigt med regionreformen motiveras med att färre och starkare regioner skapar förutsättningar att överföra makt och myndighetsutövning till den regionala folkvalda nivån så att besluten kan tas närmare invånarna. Med större regioner förväntas deras kapacitet och kompetens för att lösa de nya uppdragen öka (Meld St 6, (2018–2019), s. 6).

Riktlinjer för Kommunal- og moderniseringsdepartementets landsbygds- og regionalpolitiske bidragsposter f rvaltede av regionerna

Kapitel 1 Gemensamma bestämmelser f r bidragsposterna

1a. *Bidrag till inkluderande og v xtkraftige lokalsamhällen i områden med särskilda landsbygdsutmaningar*

Bidragen ska medverka till att inkludere nye inv nere, st rke sårbara n ringsmilj er og st rke kommunernas f rm ge att planere, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utvekkings tg rder. Insatsen ska stærke den regionale balansen i regionen (fylket).

Bidrag som tildeles gjennom kommunale og regionale n ringslivsfonder ska utvikle og fr mje det lokale n ringslivet.

1b. *Bidrag till v l fungerende næringsmiljøer og tilgjengelig kompetens*

Bidragen ska aktivt medverka till samarbeide mellom företag i n ringslivsmilj er og till bättre kopplinger mellom företag og relevante utdanningsmiljøer, för att m te n ringslivets behov av kunnskap og relevant arbeidskraft.

1c. *Bidrag till nye arbeidsplasser i kommuner med v sentlig minskning av syssels tning*

Bidragen ska stærke n ringslivets f ruts tninger og bidra till etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever en v sentlig minskning i syssels tningen.

Faktaruta 7 Riktlinjer f r Kommunal- og moderniseringsdepartementets landsbygds- og regionalpolitiske bidragsposter f rvaltede av regionerna (*fylkeskommunene*)

Källa: Lovdata, 2018

Även om de *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* sätter opp riktlinjer f r hur de nasjonale målen ska inf rlivas i arbeidet, ska de regionale planerna ta sin utgångspunkt i utvekklingen og de utmaningar man identifiserer i regionen. Samarbeidet med kommunerna og  vrige aktörer är viktig, og legger også grunden för att den kommunale planeringen samverker med de utvekkingsinstrument som finns att tilg  på regional nivå (NOU 2020:12).

Regionen  r ägare, huvudman og f rvaltere f r de regionale utvekkingsinstrumenten (se faktaruta 7). Enligt förordningen f r hanteringen av de regionale og landsbygdspolitiske medlen,  r syftet att bidra till ett "omstillingsdygtigt (*omstillingsdyktigt*) n ringsliv og lokalsamhällen på landsbygden og omstillingsdygtige regioner". Särskilda landsbygdsutmaningar pekas s rskilt ut, og regionerna avg r vilke områden som kan kvalifiseres f r stöd basert på landsbygdsindex, geografi, befolkningssammans tning, arbeidsmarknadsutvekkling og livsvillkor (Lovdata, 2018).

 ver tid har regionernas rolle som f rvaltere minsket, medan rollen som huvudman har ökat något (NOU 2020:12). Till eksempel har medlen f r regionalpolitiske insatser från KMD minsket från 1,5 miljarder NOK 2013, till cirka 200 millioner NOK 2020. Dette  r regionernas disponibla medel f r regionale prioriteringer till stöd för näringslivet gjennom Innovasjon Norge og stöd till f retagsutvekkling og kommuner (NOU 2020:12, s. 139).

Samtidigt har de rikstäckande medlen ökat, vilket kan tyda på att man lägger större vikt vid en bredare regionalpolitik.

Tillräckliga medel för regional utveckling i rollen som samhällsutvecklare, lyfts fram som centralt i intervju med regional representant. Ett ökat samarbete och partnerskap med andra aktörer är viktigt för att kunna sammanföra resurser. Här har regionreformen stärkt regionernas roll i partnerskap med aktörer som NAV, Forskningsrådet, Siva och Innovasjon Norge – även om mobiliseringsarbetet kan vara krävande. Särskilt i ljuset av Covid-19 har regionerna lagt ner ett omfattande arbete och tagit en ledarroll för att främja samverkan kring åtgärderna och begränsa skadeverkningarna.

Kommunerna är den förvaltningsnivå som ligger närmast invånarna, men på grund av deras stora ansvarsområden, bland annat för olika välfärdstjänster, nedtonas ofta rollen som lokal samhällsutvecklare utöver de kommunala översiktsplanerna som utarbetas vart sjunde år. De interkommunala regionråden där kommunerna och regionen mötes, spelar därför en mycket viktig roll. Det är, enligt våra informanter, ofta där det regionala politiska utvecklingsarbetet sker, och där kommunerna har möjlighet att gå samman och lyfta upp gemensamma frågor i dialog med regionen.

2.3.7 Flernivåstyret

Det huvudsakliga arbetet inom regionalpolitiken utförs av regionerna själva som också utarbetar planstrategier. Telemarksforskning (2020) pekar på att regionernas roll som samordnare är mycket viktig för alla parter – privata, offentliga och ideella – som är involverade i det regionala utvecklingsarbetet. Partnerskap blir allt viktigare i det regionala utvecklingsarbetet, och det är något som den regionala nivån är bättre på än den nationella, där man fortsatt arbetar med linjestyrning. För att kompensera för brister i flernivåstyrningen, blir det ännu viktigare att få inspel från regioner, kommuner och företag i olika utredningar (NOU 2012:12).

Under Covid-19 pandemin har man dock utvecklat flernivåsamarbetet, till exempel har Trøndelag regionens samarbete med departementen ökat. Kommunförbundsorganisationen (KS) nätverk där departementen ingår har också varit viktiga, inte minst på utbildningsområdet. Går man djupare i strukturlogiken, finner man att systemen och styrningslogikerna är olika på nationell och regional nivå, enligt en av informanterna. Därutöver finns en spänning mellan kommuner och regioner som inte baseras på hierarki, utan på att kommunerna ser regionerna som ett ställe där de kan få ekonomiska medel vilket inte alltid nödvändigtvis leder till konstruktivt samarbete. *”Det pågår många olika processer på alla (tre) nivåerna, och det är inte så omfattande koordinering. Det är mycket anpassning (...), man följer pengaflödet”*, konstaterar en informant. Det förefaller således som om flernivåstyrningen är något man kan jobba för att bli bättre på. Men här gäller det att vara noga med att inte begränsa den regionala och kommunala handlingsfriheten, och anpassa ramstyrningen därefter. Hur man skapar ett starkt regionalpolitiskt system med flernivåstyrning ses som mycket komplicerat, och själva stödsystemet (*virkemiddelsystemet*) har kritiserats under de senaste 50 åren, enligt vår informant. Det största problemet är dock inte nödvändigtvis styrningssystemet, utan dimensioneringen av mål och åtgärder.

2.3.8 Genomförande av regionalpolitiken

Centralitetsindex och landsbygdsindex

Centralitetsindex (*Sentralitetsindeksen*)

Centralitetsindex baseras på närhet till arbetsplatser och tjänster (SSB, 2020) och delar upp Norge i sex olika centralitetsklasser där klass 1 är den mest centrala och klass 6 den minst centrala klassen (se figur 5). Indexet bygger på en indelning i 13 500 områden (grunnkrets) och sätts samman av två delindex som visar hur många arbetsplatser respektive hur många servicefunktioner de som bor i varje område kan nå med bil inom 90 minuter (SSB, 2020, s.7).

Landsbygdsindex (*Distriktsindeksen*)

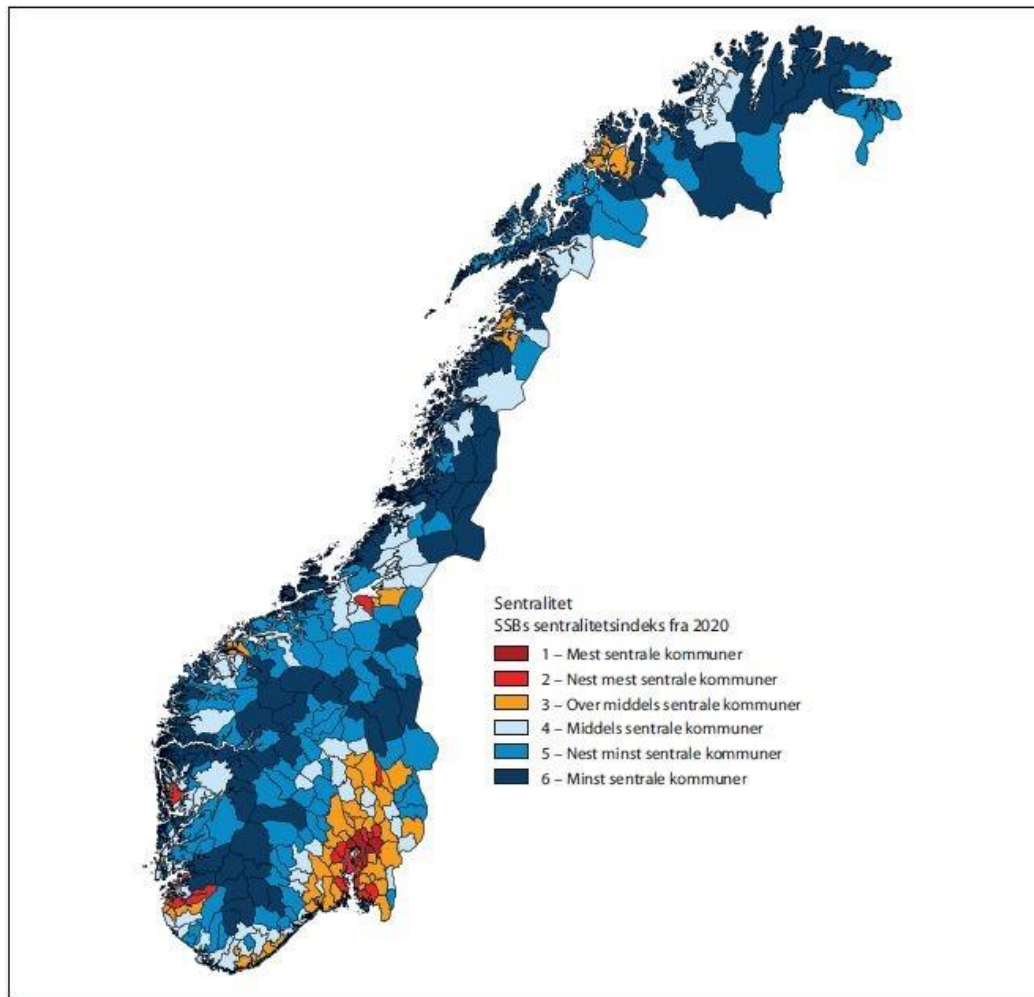
Landsbygdsindex uttrycker graden av en kommuns landsbygdsutmaningar. Det är ett sammansatt index med olika indikatorer som visar geografiska nackdelar och samhällsutmaningar som följer av de geografiska nackdelarna och är baserat på fyra indikatorer; centralitetsindex, befolkningstillväxt de senaste tio åren, sysselsättningstillväxt de senaste tio åren och graden variation i privata näringslivet.

Landsbygdsindex uppdaterades 2020. Uppdateringen skedde bland annat i samband med att målen för regional- och distriktpolitiken ändrats och att statistikmyndigheten ändrat sitt centralitetsindex. Enligt KMD, fångar nya centraliseringsindexet nyanserna i landsbygds kommunerna på ett bättre sätt.

Faktaruta 8 Centralitetsindex och landsbygdsindex

Regional- och landsbygds politiken bygger till stor del på det landsbygdsindex (*distriktsindeks*) där kommunerna och bostads- och arbetsmarknadsregionerna (BA-regioner) rangordnas utifrån de utmaningar de har. Det är på grundval av denna som landsbygds politiska medel fördelas till bland annat investeringsstöd (*distriktsrettet investeringsstøtte, "regionalstøttekartet"*) och differentierade arbetsgivaravgifter (KMD, 2020b).

I Distriktsindex 2020 påpekar KMD att distriktsindexet främst syftar till att peka ut landsbygds kommuner utifrån geografiska nackdelar, såsom storlek och avstånd till bland annat större arbetsmarknader. Dessa fångas till stor del upp i begreppet centralitet som ligger till grund för de vanligaste analysmodellerna för landsbygds- och regionalpolitiken (KMD, 2020b, s. 3, NOU 2020:12). I flera av riksdagsbesluten (Meld St 18 (2016–17) och i Meld St 5 (2019–20) blir det tydligt att termen landsbygd (*distrikt*) har konkretiserats, och att målen för landsbygds politiken (*distriktpolitikken*) varierar över tid. Målen är dock fortsatt kopplade till värdeskapande i näringslivet, bosättning och arbetstillfällen (KMD, 2020b).



Figur 5 Kommuner grupperade efter centralitet

Källa: Høydahl, 2020

Problembilden som regional- och landsbygdspolitiken bygger på, baseras i huvudsak på kompetensbrist och låg kompetensnivå, samt avfolkning och åldrande. Även om kompetenshöjning är viktigt för att få fler arbetsplatser och därmed dra till sig nya invånare eller "hemvändare", är detta bara en del av helhetsbilden för att skapa starka och blomstrande landsbygdsområden. Enligt en informant är platsattraktivitet och speciella platskvaliteter lika viktiga, något som också lyfts fram i intervjun med den regionala representanten (NOU 2020:15). Målen i regional- och landsbygdspolitiken kan också kopplas till de stora naturresurser som finns på landsbygden och vikten av kompetent arbetskraft för att kunna dra nytta av dessa. Här kan nya arbetssätt i kölvattnet av automation och digitalisering, och i vilken utsträckning arbetstagarna behöver finnas på plats för att utnyttja naturresurserna, bli en intressant fråga i framtiden. Ändrade arbetssätt kan innebära både inflyttning och utflyttning genom nya platskvaliteter som skapas och möjligheterna att bo och arbeta på distans.

Regionalpolitiska verktyg och åtgärder

Det finns flera regional- och landsbygdspolitiska verktyg som är viktiga för att uppnå regeringens mål.

Det mest omfattande landsbygdspolitiska instrumentet är den differentierade arbetsgivaravgiften (*da-ordningen*). Systemet med differentierade arbetsgivaravgifter har ett brett politiskt stöd och går tillbaka till 1975 (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2018). Motiven för införandet var att motverka arbetslösheten på landsbygden. Eftersom arbetslösheten på landsbygden idag är mycket låg, används systemet som en åtgärd för att motverka utflyttning. Den statliga utredningen NOU 2020:12 konstaterar att premisserna för systemet har ändrats, men även om det är kostsamt (stor kostnad per arbetsplats) har systemet flera positiva effekter, bland annat enkelt att administrera, förhållandevis näringsneutralt och att kostnaden kompenseras genom löneökningar (NOU 2020:12). Trots detta är det svårt att göra bedömningar av systemets effekter, eftersom variabelerna påverkas av en mängd faktorer.

Regionalpolitiska stödåtgärder

- **Differentierade arbetsgivaravgifter** är det mest omfattande landsbygdspolitiska stödet idag. I korta drag baseras det på landsbygdsindex varefter man delar in landet i sju så kallade arbetsgivaravgiftszoner (1, 1a, 2, 3, 4, 4a och 5). Varje zon motsvarar en viss procent i arbetsgivaravgift, där de centrala delarna (1) ligger på 14,1 procent och de mest perifera delarna (5) ligger på 0 procent, det vill säga ingen arbetsgivaravgift.
- **Landsbygdsinriktat investeringsstöd** (*Distriktsrettet investeringsstøtte*) är en del av EU/EES gemensamma regionalpolitiska riktlinjer och ger myndigheterna möjlighet att stödja näringslivsverksamhet.
- **Skattefunn** är ett skatteavdrag för FoU-arbete som förvaltas av Forskningsrådet.

Faktaruta 9 Regionalpolitiska stödåtgärder

Källa: Skatteetaten, 2021; Lovdata, 2014; Skattefunn, 2021

Utöver den differentierade arbetsgivaravgiften, finns också ett landsbygdsinriktat investeringsstöd (*distriktsrettet investeringsstøtte*) och det så kallade Skattefunn-systemet som ersätter FoU-kostnader. I samband med regionreformen 2020 överfördes de så kallade bio-medlen (*bio-midlene*) från NAV till regionerna, för att stödja grön kompetensutveckling inom företag. Företagsstöd ingår i allmänhet i den lilla regionalpolitiken och de medel som årligen avsätts för denna, men bio-medlen är däremot näringsneutrala och landstäckande.

Det finns en uppsjö av instrument och åtgärder, NOU 2020:12 räknar till 180 olika åtgärder och 20 olika aktörer för att stödja innovation och nyskapande, varav merparten riktas mot landsbygdsföretag. Detta illustreras också av att användningen av medel är störst i mellersta och norra Norge (NOU 2020:12). I regionerna förfogar man över regionala utvecklingsmedel som ska gå till att stödja projekt som uppfyller målsättningarna i regionernas innovations- och värdeskapande strategier, men också prioriteringar för smart specialisering. Näringslivsutveckling och inkubatorprogram är viktiga satsningar som regionerna finansierar. Innovation Norge (som regionerna är hälftenägare i) ger operativt stöd till företagen i form av finansiering (till exempel lån), landsbygdsutvecklingsbidrag, etableringsstöd med mera. Innovation Norge arbetar också

med uppföljning (bland annat indikatorer som måluppfyllelse, antal arbetsplatser, omsättning med mera), och bidrar till att göra jämförelser mellan kommuner och regioner.

Ett nytt förslag om att dela in Norge i tre regionalpolitiska områden; kust, fjäll och inlandet, och småorter presenterades av KMD i slutet av 2020 för att fånga upp nyanserna i de utmaningar man ser i dessa tre typer av geografiska områden. Arbetet med de nya strategierna är redan i gång och ska läggas fram före sommaren 2021. Förslaget skapade stor debatt i Stortinget i samband med den landsbygdspolitiska debatten i november 2020. Ett annat område som ges stor uppmärksamhet är digitaliseringen och de möjligheter denna medför – inte minst på landsbygden – och en ny ministerpost har tillkommit: Landsbygds- och digitaliseringsminister (*Distrikts- og digitaliseringsminister*).

Det finns även aspekter som har att göra med ramarna som bör beaktas. I Norge, liksom i de övriga nordiska länderna, har man ett skatteutjämningsystem för att utjämna skillnaderna och ge förutsättningar för kommuner och regioner att leverera goda och likvärdiga välfärdstjänster. I Norge inkluderar detta två stora utjämningsystem; kostnadsutjämnning och skatteutjämnning. Kostnadsutjämnningen är ersättningssystemet för att kompensera för kostnadsskillnader mellan kommunerna, och fördelas i huvudsak per capita, men med en kostnadsnyckel som gör att kommuner med dyrare drift får ett lägre bidrag. Skatteutjämningsystemet innebär att skatteintäkter från kommuner med stora intäkter omfördelas till kommuner med mindre skatteintäkter (KMD, 2020c).

2.3.9 Sammanfattning

En stor del av de nationella myndigheternas insatser handlar om att ge stöd till regionerna (*fylkeskommunene*) genom olika insatser inom stödsystemet (*virkemiddel-apparatet*). Målen för regional- och landsbygdspolitiken (*regional- og distriktpolitikken*) har blivit alltmer näringslivsorienterade. Trots det finns det en vilja att satsa på platsutveckling, något som är nödvändigt, både ur ett näringslivsutvecklingsperspektiv och för att främja inflyttning och bostadsutveckling på landsbygden. Kvalificerade arbetsplatser, satsningar på decentraliserad utbildning och yrkesutbildning samt flexibla erbjudanden kommer att vara viktigt i framtiden. Det kommer också vara viktigt att investera i både digital och fysisk infrastruktur för att skapa förutsättningar för att kunna bo och verka på lika villkor (Randall et al., 2020).

Även om regional- och landsbygdspolitiken i hög grad överlappar varandra skiljer de sig åt när det gäller antalet stödåtgärder (*virkemidler*) och deras utbredning. Regional- och landsbygdspolitiken bygger till stor del på det landsbygdsindex (*distriktsindeks*) där kommunerna och bostads- och arbetsmarknadsregionerna rangordnas utifrån de utmaningar de har. Det är på grundval av denna som landsbygdspolitiska medel fördelas, bland annat differentierade arbetsgivaravgifter och investeringsstöd. Medan landsbygdspolitiken (*distriktpolitikken*) inriktas på landsbygden, omfattar regionalpolitiken (*regionalpolitikken*) också storstadsområdena. I landsbygdspolitiken finner vi de stora stödåtgärderna och instrumenten som används på både nationell, regional och kommunal nivå. Regionalpolitiken omfattar i huvudsak en bredare politik som genom lagstiftning åläggs regionerna att genomföra och är på så sätt bredare och mer enhetlig än landsbygdspolitiken som i större utsträckning är platsberoende. Om man ser på regional-

och landsbygdspolitiken som helhet är det uppenbart att den uppfattas som ett mycket viktigt politikområde för utvecklingen i Norge. Målet om regioner i balans bygger på det politiska mantrat att man ska kunna (fortsätta att) leva och bo i hela landet, och därmed ta hela Norge i bruk.

2.4 Sverige

Kommun- och regionindelning i Sverige 2020



Figur 6 Kommun- och regionindelning i Sverige

2.4.1 Regionalpolitiska aktörer i Sverige

290 kommuner har huvudansvaret för många frågor som rör regional utveckling och hanteras i samverkan med regionerna. Kommunerna har ansvar för näringslivsutveckling och många välfärdsfrågor. Dessutom har de ett kommunalt planmonopol som är viktigt för att reglera mark- och vattenanvändningen, vilket sätter förutsättningar för många insatser i den regionala utvecklingen. Kommunerna har grundlagsskyddad beskattningsrätt.

21 regioner är primärt ansvariga för sjukvården. Regionfullmäktige utses genom direkta val, och de har också grundlagsskyddad beskattningsrätt genom kommunalskatten. Den största budgetposten för regionerna ligger inom sjukvården. Regionerna och Gotlands kommun har sedan 2019 ett harmoniserat regionalt utvecklingsansvar. De "implementerar" statens nationella strategi inom regional utveckling, och bestämmer hur statens tilldelade medel (till exempel 1.1-medel) ska användas för att sträva efter att uppnå statens mål för regional utveckling. Regionala utvecklingsansvaret innebär att alla regioner tar fram en regional utvecklingsstrategi och arbetar enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete. Regionerna har huvudansvaret för den regionala utvecklingen, men samverkan – i synnerhet med kommunerna – men även med andra aktörer är centralt.

Övriga regionala aktörer:

Länsstyrelserna: Har tidigare i vissa delar av Sverige haft regionalt utvecklingsansvar. Länsstyrelsen spelar fortfarande en viktig roll som statens förlängda arm ute i regionerna.

Kommunförbund/kommunsamarbeten: Beroende på frågor och samarbete så har kommunförbunden en viktig roll gällande samverkan i vissa frågor mer än andra.

Länstrafiken: Ett företag som ägs av regionerna och som tillhandahåller ansvaret för kollektivtrafiken i regionen.

Faktaruta 10 Regionalpolitiska aktörer i Sverige

2.4.2 Regionalpolitik i Sverige

I Sverige är politiken för den regionala utvecklingen ständigt under förändring och den har genomgått några större förändringar vid olika tidpunkter under de senaste decennierna, precis som i övriga länder i Norden.

Det finns några tidpunkter under 2000-talet att särskilt lyfta fram gällande regionalpolitikens inriktning, tidigt 2000-tal, år 2008 och de förändringar som skedde 2019/2020 och som bland annat innebar ett namnbyte från *regional tillväxt* till *regional utveckling*, för utgiftsområde 19 i Budgetpropositionen 2021. Denna förändring innebär mer än ett namnbyte. Den består av en breddning av inriktningen på politiken, från att i huvudsak handla om näringslivsutveckling, till att även inkludera frågor om välfärd – inklusive folkhälsa – i landets olika delar. Riksdagen har godkänt ändringen för målen för utgiftsområde 19 redan under budgetpropositionen för 2020 (Regeringskansliet, 2019a) då man beskrev bakgrunden till ändringen av målet och förslag på ny

målformulering. Däremot, namnbytet för utgiftsområde 19 till *regional utveckling* skedde i budgetpropositionen för 2021 (se Regeringskansliet, 2020a) som godkändes av riksdagen i december 2020. Breddningen av politikområdet är däremot fortfarande något oklar när detta skrivs, då det är *“work in progress”* med den nya nationella strategin för regionalpolitiken. Kortfattat innebär det dock att målet för politikområdet knyter an till regioners och kommuners arbete i välfärden genom att målet har en betoning på att politiken är viktig för både människor och företag samt att alla tre dimensioner av hållbarhet – ekonomisk, social och miljömässig – ska vara i fokus. I det här kapitlet redogörs kortfattat för den svenska regionalpolitiken, som idag benämns som regional utvecklingspolitik – även om namnet regional tillväxtpolitik fortfarande finns inskrivet i förordningar och nuvarande strategier.

2.4.3 Reglering och styrning av regionala utvecklingspolitiken

Vid arbetet med och styrningen av regional utveckling är många aktörer inblandade, och flertalet policysektorer samverkar över sektorsgränser och mellan förvaltningsnivåer. Exempelvis är transportinfrastruktur, utbildning och arbetsmarknadspolitik i högsta grad relevant för regional utveckling, även om dessa i sig är egna politikområden som regleras och styrs av andra lagar och förordningar.

I Sverige är det kommunala självstyret grundlagsskyddat, vilket bland annat ger kommunerna rätt till beskattning genom inkomstskatten. Med det kommunala och regionala självstyret kommer många ansvarsområden som också är viktiga för regional utveckling. Kommunerna har likaså det kommunala planeringsansvaret enligt Plan- och Bygglagen (SFS 2010:900). Detta ansvar innebär att kommunerna är en viktig aktör vid regleringen av mark- och vattenanvändningen som i sin tur ger förutsättningar för olika regionala utvecklingsmöjligheter och utvecklingsinsatser. Trots att kommuner och regioner är självstyrande i Sverige, har den statliga styrningen de senaste decennierna ökat i både omfång och detaljeringsgrad inom flertalet politikområden (SKR, 2020; se även SOU 2020:8).

I den ökade statliga styrningen har en stor del av förgrunden varit frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för invånarna. Detta har blivit mer svåröverskådligt i takt med att det kommunala uppdraget blivit alltmer omfattande och komplext sedan 1970-talet, då den svenska välfärdsstaten var under stor expansion (SOU 2020:8).

I kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8) föreslås åtgärder för att förstärka statens säkerställande av kommunernas ekonomiska förutsättningar. Därutöver även åtgärder som underlättar för kompetensförsörjningen inom kommunerna. Argumenten är att det är viktigt att alla kommuner får mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla likvärdig service till sina invånare oberoende av skattesats och opåverkbara strukturella kostnader. Det kan till exempel ske genom en justering av det kommunalekonomiska utjämningsystemet (SOU 2020:8). Med andra ord innebär Sveriges styrningsmodell, med den decentraliserade ansvarsfördelningen inom en rad områden, och med ett kommunalt självstyre, att alla kommuner ansvarar för samma välfärdsområden, men där alla kommuner har olika geografiska, opåverkbara strukturella och ekonomiska förutsättningar. Det i sin tur påverkar kommunerna (och regionernas) handlingskraft för att möjliggöra för regional utveckling och tillhandahålla diverse service till sina invånare.

När det kommer till det regionala utvecklingsarbetet regleras det främst av *Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete* (SFS 2017:583). Där framgår bland annat att det är regionerna och Gotlands kommun som har det regionala utvecklingsansvaret. Det ändrades senast 2019 när en harmonisering av regionernas utvecklingsansvar genomfördes (se mer om det regionala utvecklingsansvaret nedan). Enligt förordningen ska det regionala tillväxtarbetet bedrivas sektorsövergripande mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. I studiens intervjuer betonades ytterligare att regionerna spelar den främsta rollen i att samordna och koordinera insatser för regional utveckling.

Därutöver framhålls i förordningen att den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–20 (se Regeringskansliet, 2015a) ska vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet. Den senaste strategin kommer från och med 2021 ersättas av en ny strategi som gäller fram till 2027. Med andra ord sammanfaller den svenska regionala utvecklingspolitiken med programperioden för EU:s sammanhållningspolitik som går i sjuårscykler. Regional utvecklingspolitik är således ett politikområde som ska utvecklas med EU:s strukturfondsprogram. Det är därför inte förvånande att utgiftsområde 19 i budgetpropositionerna under 2000-talet innehåller medel från EU:s strukturfonder.

De statliga medel som avsätts för den regionala utvecklingspolitiken definieras i statens budgetproposition. Budgetpropositionen för 2020 (Regeringskansliet, 2019a) består av tre anslag inom regional tillväxt (utgiftsområde 19):

- 1:1 Regionala tillväxtåtgärder
- 1:2 Transportbidrag
- 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–20.

I den senaste budgetpropositionen för 2021 läggs även till medel under 1:4 som avser både europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning för perioden 2021–27 (Regeringskansliet, 2020a). Tillväxtverket har under 2020 fått i uppdrag att fram ett nationellt program inom fonden för en rättvis omställning 2021–27 (Regeringskansliet, 2020b) som fokuserar på de industrier och regioner som har störst koldioxidutsläpp. Detta program var på samråd i december 2020 (se Tillväxtverket, 2020a). Det avser alltså en ny fond från EU som förväntas bli antagen senast i januari 2021. När detta skrivs (december 2020/januari 2021) sker dock fortfarande en förhandling mellan Europaparlamentet och Europeiska rådet om dess exakta utformning (se till exempel Europaparlamentet, 2020). Tillväxtverket utsågs även under 2020 som förvaltande myndighet till den nya fonden (se Tillväxtverket, 2020b).

När det kommer till användningen av de statliga medlen för regionalt tillväxtarbete fattas beslut av regionerna om hur medlen ska användas. När detta beslut fattas, ska urvalet av insatser på regional nivå ta sin utgångspunkt från den regionala utvecklingsstrategin och, i förekommande fall, EU:s strukturfondsprogram inom målet *Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet europeiskt territoriellt samarbete* (SFS 2017:583, §15).

Ytterligare finansiella medel från EU har relevans för regionernas utveckling genom att fokusera på sysselsättning, och kompetensutveckling – nämligen EU:s socialfond. Socialfonden är EU:s främsta verktyg för att främja sysselsättningen i Europa. Den tillhör däremot inte utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten, utan utgiftsområde 14

(arbetsmarknad och arbetsliv). Medlen från Socialfonden har mellan 2014 och 2020 omfattat 250 000 deltagare. Av de 91 000 deltagare som avslutat insatsen i september 2019, hade 36 procent fått en förbättrad arbetsmarknadssituation efter sex månader (se Regeringskansliet, 2020a).

2.4.4 Mål för regionala utvecklingspolitiken

Den nationella politiken för regional utveckling har haft olika namn med något olika innehåll under 2000-talet vilket är viktigt att framhålla. Fram till i början av 2000-talet var även regional utjämning utpekad som en del av regionalpolitiken, vilket ingick i namnet på utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten. Det är riksdagen som beslutar om målen för regionalpolitiken. Detta då det är riksdagen som godkänner eller avslår regeringens budgetproposition där de regionalpolitiska målen formuleras. En ändring av målen för ett utgiftsområde kräver ett riksdagsbeslut, vilket innebär att målen (och likaså namnet) för regionalpolitiken i Sverige sällan ändras. Däremot förbereds den nationella strategin för regional utveckling av regeringen och behöver, formellt, inte godkännas av riksdagen såsom målen i budgetpropositionen. Den nationella strategin är även ett viktigt vägledande dokument för regionalt utvecklingsarbete.

Sammantaget har regionalpolitikens mål ändrat riktning från regional utjämning och utveckling (se Regeringskansliet, 1999), till regional utveckling (Regeringskansliet 2000), som sedan blev mer fokuserad på regional tillväxt (Regeringskansliet, 2007;2008) och som återigen blivit regional utveckling (Regeringskansliet, 2019a; 2020). För att konkretisera detta något mer detaljerat kan man se hur de senaste målen formulerats:

- De nuvarande målen för regionalpolitiken är att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet, så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket. (*Beslutades av riksdagen 1995 och upphävdes 2002*).
- Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. (*Infördes 2002 och upphävdes 2007/2008*).
- Målet för den regionala tillväxtpolitiken ska vara utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. (*Infördes 2007/2008 och upphävdes (2019/2020)*).
- Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. (*Nu gällande och infördes 2019/2020*).

I Sverige har de regionalpolitiska målen framför allt fokuserats på insatser för näringslivsutveckling och tillväxt under åren 2008–19 för att nyligen ha breddats till regional utveckling med fokus på en bredare välfärdspolitik och i synnerhet för att integrera FN:s hållbarhetsmål i Agenda 2030. I Budgetpropositionen för 2020 beskrivs att regeringens förslag att ändra målen i huvudsak baseras på Agenda 2030-delegationens slutbetänkande 2019 (se Regeringskansliet, 2019a). Där efterfrågades en mer sammanhållen styrkedja av politiska mål från EU-nivå till regional nivå genom att styra EU- och tillväxtmedel till projekt som är av vikt för hållbar utveckling. Breddningen av målet har också betonat att politiken är viktig för både människor och företag samt alla tre dimensioner av hållbarhet, som i praktiken har bidragit till en bredare syn på politikens innehåll där människors välbefinnande, ett hållbart samhälle och förutsättningarna för företagande, tillsammans med direkt näringslivsutvecklande

insatser ska beaktas i hela landet. Från nationell nivå har det även konstaterats att allt fler regioner sedan länge anammat den bredare regionala utvecklingspolitiken gällande frågor som folkhälsa, välfärd och hållbarhet, och inte minst den sociala dimensionen, som viktiga förutsättningen för den regionala utvecklingen. Den nuvarande (december 2020) nationella strategin (se Regeringskansliet, 2015a) har viktiga kopplingar till budgetpropositionen och innehåller fyra prioriteringar:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning
- Internationellt samarbete

Ovanstående prioriteringar återfinns även i budgetpropositionerna med indikatorer på hur dessa mål och prioriteringar kan följas upp. Tillväxtverket (2020c) har undersökt regionernas framtida prioriteringar inom det regionala tillväxtarbetet. Den övergripande bilden är att nuvarande utmaningar i den nationella strategin fortfarande är aktuella. Därutöver ser myndigheten ett behov att inkludera "större inslag av resiliens eller samhällets "robusthet" när det gäller att hantera snabba förändringar eller kriser" (Tillväxtverket, 2020c, s. 2).

2.4.5 Regionala utvecklingsansvaret

Sedan 2019 finns i Sverige ett harmoniserat regionalt utvecklingsansvar.¹² Fram till 2019 var det fördelat mellan (i) regioner/landsting, (ii) länsstyrelser och (iii) kommunförbund. Sedan 2019 innehas regionala utvecklingsansvaret av regionerna och Gotlands kommun.

Harmonisering av uppdraget har inneburit att det numera är regionerna i samtliga län samt Gotlands kommun som ska utarbeta en regional utvecklingsstrategi (RUS), och samordna insatser för att genomföra strategin. Regionerna ska dessutom besluta om användningen av statliga medel. Det senare innebär, som nämnts ovan, att regionerna har huvudrollen i att prioritera insatserna i regionen. Regionerna ska även utvärdera och följa upp resultaten (SFS 2017:583). Av intervjuerna framgick att det praktiska arbetet skiljer sig åt mellan regionerna, och ska få lov att göra så. Däremot har harmoniseringen inneburit att det formellt är regionerna som ska ta fram och godkänna en regional utvecklingsstrategi och att flernivåstyret och samordningen mellan policyaktörer är centralt i uppdraget.

Utöver RUS tas även många andra viktiga dokument fram som har stor betydelse för den regionala utvecklingen. I paragraf 11 i förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2017:583) listas olika dokument som ska beaktas särskilt vid framtagandet av RUS:arna, såsom länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram, regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, regionala klimat- och energistrategier, och kommunala översiktsplaner.

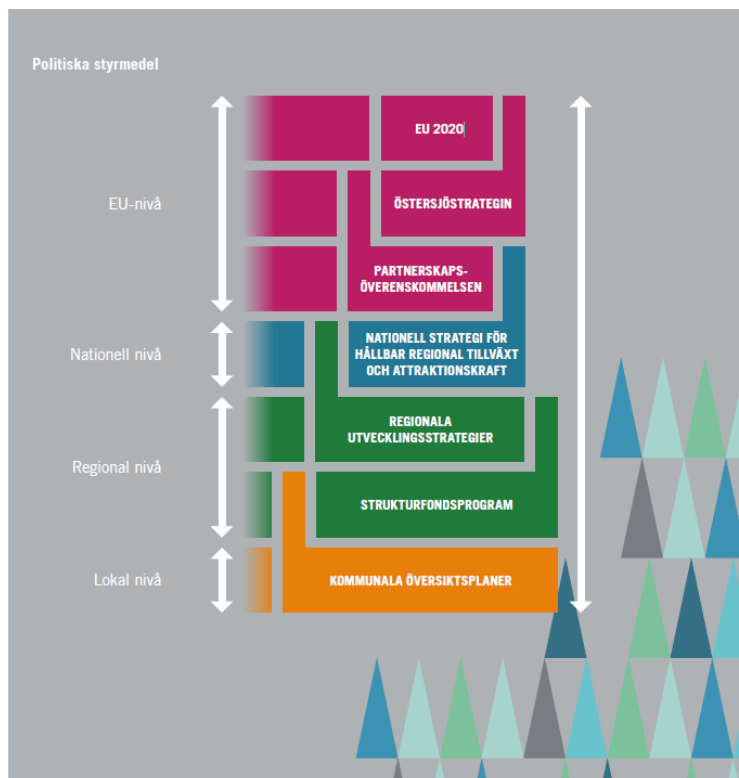
Essentiellt är att många av de regionalpolitiska insatser som regionerna definierar vid normalläge, antingen finansierade genom egna skattemedel eller med statliga medel, i stora drag är riktade mot tematiska områden. Det lyfts fram av studiens informanter att det kan vara känsligt att peka ut geografiskt riktade insatser eftersom det riskerar att skapa motsättningar. På samma sätt lyfte informanten från SKR fram att den fysiska

¹² Formellt kallas det fortfarande ansvar för regionalt tillväxtarbete.

planeringen på regional nivå kan vara en lika känslig fråga. Detta då det på liknande sätt som geografiska insatser i en RUS innebär rumsliga prioriteringar, vilket är ett mandat som kommunerna har genom det kommunala planmonopolet.

2.4.6 Flernivåstyret och ansvarsfördelning

Som framgår ovan består regionalt utvecklingsarbete till stor del av samordning och flernivåstyrning, och där regionerna i Sverige spelar en central roll i genomförandet. Regionerna är den aktör som formellt har uppdraget inom regional utveckling och som staten genom Näringsdepartementet och Tillväxtverket primärt för en dialog med. I den nationella strategin för tillväxtarbete (Regeringskansliet, 2015a) redogörs för olika politiska styrmedel som är relevanta i det regionala utvecklingsarbetet och hur de hänger samman (se figur 7).



Figur 7 Olika politiska styrmedel som är viktiga för det regionala utvecklingsarbetet

Källa: Regeringskansliet, 2015a, s. 13

Det innebär, kort sagt, att den regionala utvecklingspolitiken är inbäddad i ett flernivåstyre som består av att såväl EU som den svenska staten sätter ramarna och där styrningen kan ske på olika sätt. När det gäller statens egna myndigheter så har regeringen ett större mandat att styra deras arbete, eftersom man här inte är begränsad av det kommunala och regionala självstyret. Till exempel kan en utredning dra slutsatser om att det behövs ändringar inom ett sektorspolitiskt område, och efter ändringar av målen kan regeringen ändra myndighetens uppdrag. I vissa fall kan det kräva både en regeringsproposition och ett riksdagsbeslut för att få till de föreslagna omprioriteringarna hos en myndighet. Därutöver har regeringen regleringsbrev till sitt förfogande, för att styra inriktningen i myndigheternas arbete genom att ge myndigheten specifika uppdrag och medel för det kommande året.

Dock har staten mindre frihet i att styra regionernas arbete och insatser på grund av det kommunala och regionala självstyret. Regionernas utvecklingsarbete ska utgå från den regionala utvecklingsstrategin (RUS), från den nationella strategin och de årliga villkorsbrev från staten till regionerna. I villkorsbrevet framhäver staten vilka insatsområden man avser att stödja i den regionala utvecklingen det kommande året. Inom ramen för dessa formuleringar har regionerna stora friheter när det gäller att tolka målen och inriktningarna från nationellt håll. Det är upp till regionerna att implementera de regionala insatserna inom ramen för de medel man får från staten (framför allt de så kallade 1:1 medlen).

I praktiken sker dock ett samspel och dialog mellan aktörerna på de olika nivåerna med syftet att finna lösningar och framgångar tillsammans. Regeringens forum för regional utveckling och attraktionskraft, som instiftades 2015, har blivit ett alltmer väsentligt verktyg för att finna samspel i flernivåstyret för den regionala utvecklingen. Regeringens forum ersatte sin föregångare, "Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013" (Regeringskansliet, 2015a). Målet med regeringens forum är att göra det regionala utvecklingsarbetet mer effektivt genom att ge tillfälle för ökad dialog, samverkan och kunskapsspridning. Det sker genom ett möte mellan företrädare från regionerna, regeringen och berörda statliga myndigheter (se tex. Regeringskansliet, 2015a; Regeringskansliet, 2015b; Regeringskansliet, 2015c; Tillväxtverket, 2020d).

Därutöver behöver regionerna koordinera sina insatser, inte minst med kommunerna. Även om regionerna har huvudansvaret för den regionala utvecklingen, är det viktigt att få med sig alla kommuner för att kunna genomföra uppdraget. Det gäller särskilt när det rör frågor om rumsliga prioriteringar i markanvändningen – där kommunernas planmonopol är en förutsättning – såväl som kommunernas lokalisering av kommunal verksamhet såsom skolor mm.

2.4.7 Policyintegrering och den "stora" regionalpolitiken

Som redan nämnts är flertalet sektorspolitiska områden av vikt för den regionala utvecklingen – och inom ramen för den nationella budgeten kan betydligt mer signifikanta medel fördelas inom ramen för andra politikområden. Här spelar regionerna en central roll, som den koordinerande aktören i ett flernivåsystem. Regionerna ska söka samordning mellan aktörer och policysektorer för att finna anpassade lösningar.

Det är inte ovanligt att detta beskrivs som en form av policyintegrering och där kan regionerna ta en sådan roll. Det finns empiriska exempel som indikerar att hur regionerna organiserar sig på regional nivå blir centralt för hur policyintegreringen fungerar, exempelvis genom samhällsplaneringens formella ramverk och/eller informella verktyg (se Smas och Lidmo, 2018).

När det gäller politikområden (och deras medelstildning) av hög vikt för regional utveckling, utöver de regionalpolitiska medlen, lyftes i intervjuerna framför allt fram arbetsmarknad, utbildning, transport och infrastruktur. När det kommer till transportinfrastruktur spelar länsplaner för regional transportinfrastruktur som numeras fram av regionerna i alla Sveriges län en viktig roll. Länsplanerna för transportinfrastruktur regleras av *Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur* (SFS 1997:263). De är en del av den statliga infrastrukturplaneringen

och ska ses som en investeringsplan på regional nivå. Länsplanen kompletteras av en nationell infrastrukturplan som tas fram av Trafikverket på nationell nivå. Båda typerna av infrastrukturplaner är av vikt för transportinfrastrukturens utbyggnad och underhåll, som i sin tur bidrar till rumsliga förutsättningar för regionernas utveckling.

Ett annat område är arbetsmarknadspolitiken som framför allt har stor betydelse i regioner med större arbetslöshet. Politiken bidrar till att motverka arbetslöshet och lokala utmaningar på olika platsers arbetsmarknad i Sverige. Utbildningspolitikens område är ett annat område av betydelse för kompetensförsörjning. Området verkar till exempel för bättre matchning mellan behov och utbud när det gäller kompetens i regionerna, men också för att skapa förutsättningar för utbildning och högre utbildning i olika delar av landet. Samtliga dessa områden är en del av den så kallade "stora regionalpolitiken" som innefattar sektorspolitiska insatser med stor inverkan på regionernas förutsättningar att skapa tillväxt, innovation och internationell konkurrenskraft, men också förutsättningarna för regional utveckling och attraktionskraft.

2.4.8 Rumslig planering och regional utvecklingsplanering

Det är inte bara inom regionalpolitiken som man över tid sett en ökad regionalisering genom att det regionala utvecklingsansvaret flyttats över till regionerna i samtliga län och att RUS:arna utgör utgångspunkten för de regionalpolitiska insatserna. Även inom samhällsplaneringen och den rumsliga planeringen kan man se en begynnande regionaliseringsprocess och ett stigande intresse för att öka den regionala nivåns roll.

Denna process är av betydelse eftersom regionerna inte har någon formell roll i den fysiska planeringen och regionernas inflytande är omtvistad och politiskt känslig i förhållande till kommunernas ansvar för den lokala mark- och vattenanvändningen. En farhåga här är att regionerna ska bli "en överrock" till kommunerna. Det framkom av studiens intervjuer att regionernas arbete med rumsliga strategier, så kallade strukturbilder, kopplat till den regionala utvecklingsstrategin anses vara viktiga styrdokument. Samtidigt är dessa dokument relativt nya och oprövade i Sverige på många håll. Undantag finns dock. Region Stockholm har ett lagstadgat ansvar för regionplanering och lång erfarenhet av att arbeta med regional fysisk planering. Region Skåne har nyligen fått samma befogenheter och krav som i sin tur bygger på Skånes erfarenhet att arbeta med strukturbilder under 2000-talet. Strukturbilder kan ses som regionernas sätt att sätta en rumslig prägel på regionala utvecklingsstrategier (se även Smas och Lidmo, 2018). Strukturbildernas kanske främsta funktion är att de fungerar som underlag vid diskussioner mellan regioner och kommuner.

Återigen beror utfallet av detta på hur regionerna och involverade aktörer väljer att samspela och organisera sig. I praktiken är det regionerna som i sina strategier i stor utsträckning styr över användningen av regionalpolitiska medel. Samverkan med olika aktörer blir därför betydelsefull. På så vis blir dialogen mellan kommuner, regioner och staten viktiga. I dialogen och samverkan har man från statligt håll sett att kommunernas roll och kopplingen mellan region och kommun har störst utvecklingsbehov, inte minst då det gäller att koppla samman regional utveckling med fysisk planering, samt med den ekonomiska utvecklingen i regionerna. Regionernas arbete med strukturbilder är ett sätt att möta behovet av koppling mellan kommun och region. Helt klart är att samhällsplaneringens roll är betydelsefull i regionernas arbete med de regionalpolitiska

insatserna, oavsett om den sker genom formella planinstrument enligt planlagstiftningen eller genom rumslig samverkan.

2.4.9 Sammanfattning

I Sverige, liksom i många andra länder, drivs den regionala utvecklingspolitiken inom ramen för ett flernivåstyre, där både EU och den svenska staten sätter ramarna, men där det främst är regionerna i samarbete med kommunerna som är genomförarna. Det kommunala och regionala självstyret sätter dock spelreglerna för hur den regionala utvecklingspolitiken genomförs.

Under 2000-talet har skett flera ändringar på det regionalpolitiska området. Målet för den så kallade lilla regionalpolitiken, utgiftsområde 19 har 2020/2021 breddats till att numera inkludera insatser för omställningen till en hållbar framtid och för att uppnå Agenda 2030-målen. En breddning av målet krävdes också för att få till stånd en sammanhållen styrkedja från EU-nivå till olika projekt. I flernivåstyret blir det viktigt med överlappande målsättningar, så att de tilldelade anslagen på lokal/regional nivå leder till projekt som uppfyller målen på högre nivå. Om styrkedjan efter den senaste revideringen blir mer sammanhållen är för tidigt att utvärdera när detta skrivs (vid årsskiftet 2020/21) då ändringen av målet precis har genomförts.

I kapitlet betonas dessutom regionernas och kommunernas självstyre, där regionerna innehar rollen att tolka regeringens direktiv och omformulera dessa till konkreta insatser och projekt som kan genomföras regionalt. Att samverka mellan aktörer blir därför centralt inom den regionalpolitiken. Här finns goda erfarenheter från arbetet med de regionala utvecklingsstrategierna (RUS:arna). Att alla regioner tar fram en RUS samt att allt fler regioner angriper detta genom ett rumsligt perspektiv, indikerar åtminstone en idé om mer platsbaserade utvecklingsstrategier, även om de regionalpolitiska insatserna och arbetet under normalförhållanden är mer generella. Många olika policyområden är av betydande vikt för den regionala utvecklingen, och inte bara det mindre policyområde, "den lilla regionalpolitiken" som definieras och tillhör utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten. Eftersom andra relevanta policyområden har sin egen rationalitet och logik, både avseende mål, geografi, stöd och samverkan, så blir regionernas roll som koordinatör central och en konsekvens av det förvaltningssystem som finns i Sverige.

3. Omställningsförmåga vid ekonomiska kriser

3.1 Danmark

3.1.1 Omställningsförmåga i Danmark

Fokus för den officiella danska regionalpolitiken är näringslivsutveckling, speciellt genom det stöd som är knutet till EU:s regional- och socialfonder. Ramar och struktur förändrades kraftigt i och med 2018 års *Erhvervsfremmelov*. För att belysa exempel på krishantering innanför nuvarande ramar har vi i detta sammanhang därför valt exempel från åren 2019 och 2020 och valt bort exempel på krishantering under ramar som inte längre existerar.

Fallen nedan är exempel på hantering av två olika typer av kriser, en positiv "slowburning" (med långsamt förlopp) och hanteringen av Covid-19. Processen med "slowburning" beskrivs av Giacometti & Teräs (2020). Men här är det tvärtom tal om en gradvis uppväxling i stället för en gradvis nedsläckning, en positiv utveckling orsakad av det politiska beslutet att investera i en fast förbindelse under Fehmarn Bält. Beslutet togs för 15 år sedan, men det är först nu som man har satt i gång att bygga. Fokus i fallstudien är vilka åtgärder som vidtas med hänsyn till rekrytering och utbildning av arbetskraft under anläggningsfasen. Med detta exempel kan vi belysa hur arbetsmarknadssystemet kan mobiliseras under lokala "kriser" – vare sig de är positiva eller negativa. Det andra fallet handlar om den omställning som sker och har skett på grund av Covid-19 och dess efterföljande ekonomiska kris. Fokus är här på kortsiktigt stöd till områden – eller som i det här fallet speciellt vissa sektorer – som drabbas särskilt hårt vid en kris. Det ges exempel på omställningsbidrag till särskilt hårt drabbade företag och branscher, dels via existerande stödordningar, dels via en särskild pott under hösten 2020. Slutligen ges olika perspektiv på beslutet om statsbudget 2021.

3.1.2 En fast Fehmarn Bält-förbindelse – ett exempel på omställning med konsekvenser på kort och lång sikt

Fokus i fallstudien riktas mot insatser lokalt för att kunna hantera och utnyttja effekterna av den stora infrastrukturinvesteringen i en fast förbindelse mellan Danmark och Tyskland i form av en tunnel under Fehmarn Bält. Tunneln kommer att binda ihop Rødbyhavn i Lollands kommun med Puttgarden på Fehmarn i Schleswig-Holstein.

För Lollands kommun är det av strategiskt intresse att kunna utnyttja det aktuella projektet till ökad sysselsättning under etableringsfasen, men framför allt att skapa en bas för framtida tillväxt och utveckling. Processen och infrastrukturen utnyttjas för att öka kommunens attraktivitet för företag, öka turismen och få fler invånare (Lolland Kommune, 2019). I detta sammanhang ser vi framför allt närmare på sysselsättningsåtgärder och utbildning för att belysa hur arbetsmarknadssystemet kan aktiveras även i positiva "kriser".

Förbindelsens historiska kontext

Förbindelsen under Fehmarn Bält, från södra delen av Lolland (Rødby) till Fehmarn är den kortaste sjövägen mellan Danmark och norra Tyskland (se karta i figur 8 nedan). Rutten har historiskt sett varit utnyttjad länge – och beskrivs i källor redan på 1400-talet. Idéer om en direkt järnvägsförbindelse mellan Köpenhamn och Hamburg med färjeöverfart över Fehmarn Bält fanns redan 1863. År 1963 blev den så kallade "flyttfågellinjen" med järnvägsfärja från Rødby till Puttgarden, via motorväg och järnväg i Danmark förbunden med Sjælland och därmed Köpenhamn och resten av landet (Scandlines, u.a.). År 2007 ingicks ett politiskt avtal mellan Danmark och Tyskland om att etablera en fast förbindelse. Förbindelsen ingår också i EU:s strategi för transeuropeiska nätverk som en transportkorridor från Skandinavien till Medelhavet.

År 2009 bildades aktiebolaget Femern A/S för att göra förberedande undersökningar och projektering av en fast förbindelse. Femern A/S ägs till 100 procent av det danska Transportministeriet via Sund & Bælt Holding A/S som även är ansvarigt för förbindelsen över Stora Bält (Femern A/S, a). En anläggningslag för organisation och genomförande antogs 2015 (Transport-, Bygnings- och Boligministeriet, 2015). Särskilt från tysk sida har det varit en del motstånd mot förbindelsen, bland annat av miljöskäl. Det sista överklagandet avvisades dock av den federala förvaltningsdomstolen i Leipzig i november 2020 (TV Øst).

Projektet har hittills stöttats av EU med substantiella belopp. 589 miljoner EUR vardera till de båda länderna för bygget av tunneln samt 211 miljoner EUR för utbyggnad av järnvägsnätet i anslutning till förbindelsen (Varav Tyskland 34 miljoner och Danmark 177 miljoner) (European Commission, 2020). Status i december 2020 är att det förberedande arbetet med att etablera en anläggningshamn i Rødbyhavn är verkställt. Här skall betongelementen till sänktunneln gjutas. Officiellt startar anläggningsarbetena på den danska sidan i januari 2021.

Fakta om Fehmarn Bält-förbindelsen:

- 18 kilometer sänktunnel med väg och järnväg mellan Rødby och Puttgarden
- Dubbelspårig motorväg och en dubbelspårig, fullt elektrifierad, järnväg
- Tunneln består av 89 betongelement som gjuts på land och sänks ner på havsbotten
- Färden genom tunneln kommer att ta tio minuter med bil och sju minuter med tåg
- Kostnaden är beräknad till 52,6 miljarder DKK för tunneln och 9,5 miljarder DKK för väg och järnväg i Danmark (2015 års prisnivå)
- Danska staten garanterar lånen, men projektet skall vara brukarfinansierat
- Enligt plan ska förbindelsen vara klar 2029



Figur 8 Fehmarn Bält-förbindelsen

Källa: Femern A/S

Den regionala kontexten

Fehmarn Bält-förbindelsen kommer att få stor betydelse som korridor genom Europa (från Skandinavien till Medelhavet) och stärka förbindelsen mellan Köpenhamn och Nordtyskland, men även påverka näringslivet och sysselsättningen lokalt. Vi kommer här att fokusera på den lokala kontexten.

Lolland-Falster som är de båda sydliga öarna utmed förbindelsen är delade i två kommuner; Lolland och Guldborgsund. I danska sammanhang karakteriseras Lolland som en utkantkommun medan Guldborgsund är en landsbygdskommun. Bägge kommunerna har i förhållande till riksgenomsnittet en högre arbetslöshet, lägre utbildningsnivå och en äldre befolkning.

De två kommunerna har högre arbetslöshet i alla åldersgrupper jämfört med Danmark som helhet (Danmarks Statistik, c, egna beräkningar). Dessutom är befolkningen generellt lägre utbildad. Andelen personer i åldersgruppen 15–69 år med grundskola eller yrkesskola som högsta utbildning är betydligt över riksgenomsnittet. Andelen personer med gymnasial utbildning eller såväl kortare som längre eftergymnasial utbildning är samtidigt lägre än riksgenomsnittet (Danmarks Statistik, a, egna beräkningar). Befolkningen är även äldre än riksgenomsnittet, det vill säga lägre andel i åldersgrupperna 0–49 år och större i åldersgrupperna från 50 år och uppåt. Speciellt är åldersgrupperna från 60 år och äldre överrepresenterade i de båda kommunerna. Det samma gäller för Region Sjælland (som de båda kommunerna ingår i) som helhet, om än i något mindre utsträckning (Danmarks Statistik, b, egna beräkningar). Etableringen av den fasta förbindelsen över Fehmarn Bält rymmer därför både utmaningar och

möjligheter – sysselsättningsmöjligheter, men samtidigt en utmaning att säkra den kompetens till de funktioner som anläggandet av förbindelsen kräver.

Arbetsmarknadsåtgärder

Fehmarn Bält-förbindelsen är både ett nationellt och ett gränsöverskridande projekt, där det förväntas ett behov av både dansk och utländsk arbetskraft under anläggningsfasen. Förberedelserna för att kunna erbjuda tillräckligt med dansk arbetskraft startade i samband med anläggningslagens antagande 2015. Men därefter gick det hela i stå, präglad av stor försiktighet. Nu har emellertid aktiviteterna äntligen kommit i gång.

De fyra stora entreprenaderna, som bygget är uppdelat i, har primärt gått till icke-danska konsortier. De har emellertid kontakt med danska företag antingen som underleverantörer eller via sidokontrakt. Det förväntas på den danska sidan av tunnelbygget vara behov av totalt cirka 18 000 årsverk fram till 2029, med en topp på 4 300 omkring 2024 (COVI, 2018). Bedömningen är att 2/3 av arbetsuppgifterna ligger inom kategorin grovarbete i form av jord- och betongtransporter, medan den resterande tredjedelen delas mellan yrkesutbildad arbetskraft (elektriker, snickare med flera) och så kallade "manschettyrken" (ingenjörer, arkitekter med flera) (COVI, 2018 och personlig kommunikation, Arbejdsmarkedskontor Øst).

Hur många danska arbetstillfällen det skapar är bland annat avhängigt utbudet av kvalificerad arbetskraft. Bygg- och anläggsprocessen utgår från ett område i Rødbyhavn där betongelementen gjuts. Här kommer även att byggas bostäder till förväntade 3 000 tunnelarbetare. Byggplatsen får därmed en bebyggelse som kommer att ha fler invånare än det intilliggande Rødbyhavn, som är den tredje största tätorten i Lollands kommun och den sjunde största på hela Lolland-Falster (Danmarks statistik, d).

Vid sidan av arbetstillfällena på själva byggplatsen kommer projektet att skapa ökad aktivitet hos underleverantörer och ge spridningseffekter ut i resten av samhället. Underleverantörer knutna till projektet (eller med möjlighet till det) är redan involverade i en dialog om de indirekta effekterna på sysselsättningen och det därav följande behovet av kvalificerad arbetskraft. De indirekta effekterna på sysselsättningen i samhället i övrigt är svårare att förutse, även om 3 000 nya arbetstillfällen utan tvivel kommer att medföra indirekta effekter på boende, detaljhandel och service. Arbetsförmedlingen är genom den löpande dialog man har med arbetsmarknadens parter (bland annat via de regionala arbetsmarknadsråden) och företag uppmärksamma på att det kan uppstå brist på arbetskraft eller kompetens.

Arbetsförmedlingen är ett kommunalt ansvar. På grund av uppdragets storlek har Lollands kommun ingått ett avtal med Arbetsmarknadsministeriet om att stödja ett samarbete med arbetsmarknadsrådet på Sjælland (RAR Sjælland) och arbetsmarknadskontor Øst för att gemensamt kunna hantera uppdraget som ett regionalt uppdrag på hela Sjælland och i princip även nationellt. I RAR Själlands strategiplan för 2020 (Det Regionale Arbejdsmarkedsråd for Sjælland, 2020) framgår att problemet med att skaffa kvalificerad arbetskraft är större än riksgenomsnittet (var fjärde utlyst jobb kunde inte besättas med kvalificerad arbetskraft). Med speciell hänvisning till Fehmarn Bält-förbindelsen och de nya universitetssjukhusen, framhävs uppdraget att säkra tillgången till yrkesutbildad arbetskraft eller arbetskraft med särskilda kompetenser genom att fokusera på "jobbcentrernas, utbildningsinstitutioners och a-kassors

kännedom om företagens behov och förväntningar”, samt vikten av att företagen måste meddela vilka behov de har.

Statistiska analyser (till exempel COVI, 2018) är viktiga underlag i förberedelserna för att kunna ställa relevant arbetskraft till förfogande. Därutöver har det kommunala jobbcentret, det regionala arbetsmarknadsrådet och det regionala arbetsmarknadskontoret också haft en löpande, och på senare tid intensifierad, dialog med företagen. Detta ger en konkret kunskap om behovet av arbetskraft med specifika kompetenser. Dialogen används för att planera kursutbudet för både arbetslösa och anställda för att kvalificera dem för de nya behoven av kunskap inom svetsning, jordförening, säkerhet, ritningsförståelse med mera samt i föreliggande fall kompletterat med språkkurser. Ett exempel på genomförda kurser är de om jordtransporter. På grund av att anläggningsarbetena skjutits upp har deltagarna varit anställda i andra företag under tiden. Kurserna köps av specialiserade utbildningsinstitutioner, speciellt CELF (*Center for Erhvervsrettede uddannelser Lolland Falster*), som tillhandahåller en rad specialiserade kurser och utbildningar.

Rent konkret har Guldborgsund och Lollands kommuners jobbcenter etablerat ett kontor i omedelbar anslutning till byggarbetsplatsen, ett så kallat Femern Agency, ett samlat rådgivningscenter där byggkonsortier och arbetsgivare kan få vägledning om förhållandena på arbetsmarknaden såsom krav på löne- och anställningsförhållanden men även utbildning och möjligheter till rekrytering och vidareutbildning (CELF, u.a.).

Det långa perspektivet

Anläggningsarbetena går i gång först i januari 2021, och det är därför alltför tidigt att värdera i vilken utsträckning lokalområdet kan dra nytta av projektets direkta sysselsättning och dess sidoeffekter. Trots (eller tack vare) den långa startsträckan är Lollands kommun klar med en strategi för att kunna utnyttja processen till skapa en varaktig utveckling baserad på de möjligheter som den fasta förbindelsen för med sig. Här nämns bland annat *infrastrukturen*, som ger lokaliseringsfördelar för nya typer av företag, till exempel i företagsparkerna i Maribo och Holeby, ett större upptagningsområde för *turismen* och ett generellt sett större fokus på området när det gäller förutsättningarna för att *dra till sig investeringar* (Lolland Kommune, 2019). Detta perspektiv ingår även i argumentationen från Femern A/S som framhäver att tunneln kan bli ett ”fundament för regional utveckling” (Femern A/S, b).

Det är därför som man har etablerat en rad olika samarbeten mellan regionala aktörer, också gränsöverskridande sådana till Tyskland, för att fånga upp och utnyttja de långsiktiga möjligheterna. Man har således bildat en Fehmarn Bält kommitté. Medlemmarna är politiska representanter för kommuner i norra Tyskland och den södra delen av Region Sjælland, och dessutom ingår representanter från näringslivet, arbetsgivarföreningar, fackföreningar samt kultur, utbildning, forskning, natur och miljö (<http://www.femernbaelt-portal.dk>).

En annan central aktör är Femern Belt Development, som är en affärsdrivande fond som skall medverka till att skapa tillväxt och regional utveckling i Region Sjælland, och ökad kännedom om den Fehmarn Bält-region som den fasta förbindelsen kan sägas skapa. (Femern Belt Development). Fonden samarbetar med och räknar upp en lång rad aktörer på både dansk och tysk sida. Det handlar om partners i ett gränsöverskridande

samarbete som på dansk sida sträcker sig från byggherrar involverade i själva anläggningsprocessen till regionala aktörer på Sjælland och i Köpenhamnsområdet, lokala företagsråd, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt utbildningsinstitutioner. Dessutom samarbetas det med organisationer i Nordtyskland och ambassader från det övriga Norden och Centraleuropa. Sammantaget bidrar dessa med såväl lokala och regionala (gränsöverskridande) som nationella och europeiska perspektiv på förbindelsen (Femern Belt Development, a).

3.1.3 Sammanfattning: Omställningsåtgärder i Fehmarn Bält fallstudien

Etableringen av en fast förbindelse under Fehmarn Bält är exempel på en "slowburning" positiv kris. Beslutet om förbindelsen har varit på väg länge, men det är först nu som beslutet effektueras med etablering av en jättestor byggarbetsplats med uppemot 3 000 anställda. Även om arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska åtgärder primärt är en kommunal angelägenhet är utmaningen i det här fallet så stor att kommunen har ingått ett avtal med Arbetsmarknadsministeriet om att stödja ett samarbete med det regionala arbetsmarknadssystemet.

Lollands kommun (där byggplatsen är lokaliserad) fokuserar på att utnyttja situationen för att skapa långsiktiga, varaktiga effekter för lokalområdet genom den ökade uppmärksamhet som den nya infrastrukturen ger. Dessa förändrade förutsättningar bedöms kunna dra till sig nya företag och nya invånare. På kort sikt, vilket är det här avsnittets fokus, är hanteringen av de sysselsättningsmässiga utmaningarna i samband med byggprocessen det centrala.

I entreprenadkontrakten för projektet finns inga klausuler om att man skall använda sig av regional (eller dansk) arbetskraft. Det innebär att omfattningen av den ökade lokala sysselsättningen och därmed tillväxten lokalt och regionalt som en följd av bygget är avhängig av att man lokalt kan erbjuda tillräckligt många medarbetare med rätt kompetens. Det är här som arbetsmarknadssystemet med kommunerna, det regionala arbetsmarknadsrådet och arbetsmarknadskontoret samt Arbetsmarknadsministeriet kommer in. Tillsammans förfogar de över redskapen för att kunna identifiera behoven och säkra att det sker en omskolning eller uppgradering av kompetens hos de potentiellt nya medarbetarna i byggprojektet.

3.1.4 Hantering av Covid-19 – ett exempel på omställningsstöd till särskilt hårt drabbade verksamheter

Coronapandemin och restriktionerna för att kontrollera och begränsa smittspridningen har drabbat det danska samhället hårt. Det handlar här om en miljömässigt betingad chock som har skapat en sjukvårdskris. Den har också i sin tur snabbt medfört en ekonomisk kris. För att minska de negativa effekterna för näringslivet och därmed sysselsättningen generellt har en rad olika åtgärder vidtagits.

De största resurserna (cirka 26,3 miljarder DKK per den 14/12 2020, Erhvervsstyrelsen, u.a.) har i första omgången delats ut som statlig kompensation till företag för förluster till följd av restriktioner eller nedstängning. Därutöver har man i kommunerna tagit initiativ till att stärka likviditeten hos företagen, exempelvis genom att

förlänga fristerna för inbetalning av moms och skatt. Dessutom har kommunerna ökat och tidigare lagt en rad anläggningsarbeten för att upprätthålla aktivitetsnivån.

Efter att de första nedstängningarna och offentliga ordningarna kommit på plats har man tagit steg emot en fokuserad omställning av "särskilt hårt drabbade näringar". Detta har skett i förlängning av regeringens utspel om den framtida finanspolitiken (Regeringen, 2020a). Härav framgår det att fokus är en "grön, rättvis och ansvarsfull återhämtning" av den danska ekonomin efter coronakrisen. Finanspolitiken skall utöver att få i gång ekonomin på nytt efter krisen även ha klimatfrågan i åtanke liksom att bevara välfärdssamhället.

Det är dessa omställningsmedel som är i fokus här eftersom de syftar till en omställning av vissa näringar och därmed kommer att påverka de lokalsamhällen där dessa näringar bedrivs. Det ska emellertid understrykas att stödet inte är regionalt betingat utan endast riktad mot bestämda branscher eller sektorer (indirekt kan det naturligtvis träffa kommuner och regioner olika hårt beroende på branschprofil). Medan kompensations- eller ersättningsstödet förvaltas av Erhvervsstyrelsen (Näringslivsstyrelsen), förvaltas omställningsmedlen av systemet för stöd till företagen. Detta gör det relevant att beskriva systemets struktur och funktion eftersom det kan förväntas användas även under kommande kriser. Som beskrivs ovan är systemet för företagsstöd etablerat för att underlätta en nödvändig strukturomvandling. Det har därmed ett mellanlångt tidsperspektiv, men likväl ser vi nu att systemet också aktiverats för att hantera det mer kortsiktiga, krisrelaterade, behovet av omställning.

Detta beskrivs genom tre exempel; (i) Genomförandeplanens möjligheter att anpassa sig till coronakrisens effekter redan under det första året; (ii) den så kallade omställningspotten, samt (iii) de nya insatserna för omställning i statsbudgeten som avtalades den 6/12 2020.

Möjligheter till akut/kortsiktigt stöd i de existerande företagsstöden

Huvudsyftet med företagsstödet är att stödja den strukturomvandling som baserar sig på den statliga Erhvervsfremmebestyrelsens vision. I visionen utpekades ett antal tematiska insatsområden, som omsätts i praktisk handling i form av utlysningar inom avgränsade ramar. Till exempel utpekades under 2020 följande insatsområden:

- Grön omställning och cirkulär ekonomi
- Kvalificerad arbetskraft och social inkludering
- Digitalisering och automatisering
- Internationalisering
- Företagande
- Lokala projekt
- Turism och innovationskluster

Vissa insatsområden är helt och hållet nationellt finansierade, men huvudparten samfinansieras mellan nationella medel och medel från EU:s regional- och socialfonder (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b).

Implementeringsplanen förbereds i dialog med de lokala företagshusens styrelser året innan och ett utkast diskuteras i januari av Erhvervsfremmebestyrelsens medlemmar. Planen godkändes i mars 2020, men redan i maj diskuterades tilläggsanslag som en följd

av Covid-19. Det verkar därför som att det finns en viss flexibilitet i systemet. Även om hela systemet och insatsområdena är formulerade med tanke på en långsiktig utveckling, verkar det som systemet är anpassningsbart i förhållande aktuella regionala förhållanden.

Några av de existerande insatsområdena understödjer – oavsiktligt – direkta behov under coronapandemin. Ett exempel är digitalisering, som är en del av lösningen på att upprätthålla fysiskt avstånd eller insatsområdena för internationalisering och turism som båda är områden hårt drabbade av reserestriktioner. Insatsområdena är formulerade med en viss öppenhet, så att projekten kan adressera lokala/regionala problemställningar – speciellt om de är i linje med de regionala utvecklingsmöjligheter som de mellan-kommunala företagshusen identifierat med utgångspunkt från Erhvervsfremmebestyrelsens vision (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020a).

Arbetet med implementeringsplanen sker löpande så insatserna och utlysningarna kan anpassas till ändrade behov. Som exempel kan nämnas en utlysning under insatsområdet "Grön omställning och cirkulär ekonomi" formulerat som "En insats som stärker tillgången till kunskap och kompetens inom grön och cirkulär omställning hos ledning och medarbetare för att möta Covid-19". (Egen kursivering). (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020b). Tillägget om Covid-19 har lagts till under året och illustrerar hur systemet kan ta in och omfokusera på akuta situationer även om det fortsatt handlar åtgärder för att underlätta strukturomvandlingen. Liknande tillägg gjordes i de flesta av insatsområdena.

Slutligen finns det en bidragspott för lokala projekt. Medan övriga insatsområden och deras medel är generellt tillgängliga för hela landet är däremot den här projektpotten reserverad för vissa utpekade regionala områden. 2020 disponerade den lokala potten 75 miljoner DKK. Av dessa var 35 miljoner DKK öronmärkta för projekt inom Region Sjælland utifrån en analys av vilka regioner som har störst behov. Övriga 40 miljoner DKK är adresserade till projekt från resten av landet och går på tvärs över insatsområdena och är inriktade på de särskilda utmaningar som de mellankommunala företagshusen har identifierat.

Covid-19 situationen har visat att det i systemet för företagsstöd finns en viss grad av flexibilitet i mål- och temaformuleringarna inom insatsområdena, vilket gör det möjligt att sätta in akuta åtgärder, även om systemet som sådant inte är konstruerat för att hantera lokala kriser.

Omställningspotten till hårt drabbade näringar

Som del av den extraordinära insatsen på grund av coronakrisen avsattes medel till omställning av hårt drabbade näringar. Dessa medel fördelas via företagsstödet men utöver ordinarie insatsområden och budget. Det är således ett exempel på hur systemet kan användas i krissituationer. Rent konkret har 115 miljoner DKK avsatts till en så kallad omställningspott till hårt drabbade näringar och med särskild fokus på turism och upplevelseindustri. Potten skiljer sig från det övriga coronastödet genom att vara inriktad på att hjälpa i förväg sunda företag att anpassa och ställa om under coronapandemin. Därmed är det inte alla företag som kan ansöka om stöd. Följande aktiviteter är aktuella: Omställning och anpassning av affärsmodeller, Investering i utrustning och lösningar

med avseende på omställning och/eller nya produkter samt Kompetensutveckling (Erhvervshus Hovedstaden, u.a; Erhvervsfremmebestyrelsen, 2020c).

För att komma i beaktande ska företaget dokumentera att omsättningen har sjunkit med minst 30 procent på grund av coronapandemin (under mars–augusti 2020) och att företaget har haft en "sund drift" under tidigare år. Därefter är kravet att ansökan bygger på en realistisk anpassnings- eller omställningsplan, att den är Covid-19 relevant och att det finns en affärsmässig potential. Det ger extra "points" till upplevelse- och turismsektorn, varför det övervägande är företag inom dessa branscher som har beviljats medel i den första ansökningsrundan (Gregersen, 2020).

I den första utlysningrundan kom ansökningar om totalt 236 miljoner DKK. Det beviljades projekt till ett värde av 83 miljoner DKK. Primärt var det företag inom turism och upplevelser som fick stöd. Ansökningarna kom från hela landet, men flest från huvudstadsområdet. Det har slagit igenom att restriktionerna framför allt har drabbat utlandsturismen. Huvudstadsområdets hotell och upplevelseföretag är huvudsakligen baserade på utländsk turism och har därför drabbats hårt av restriktionerna. Andra delar av landet har tvärtom upplevt en boom i den inhemska turismen (sommarhus) och har därför drabbats i mindre grad. Även om potten är sektorsorienterad och riktar sig till hela landet sker alltså en regional snedfördelning – i detta exempel till företag i huvudstadsområdet som drabbades särskilt hårt av restriktionernas utformning.

Framtiden – perspektiv på beslut i statsbudgeten

Den nuvarande regeringen prioriterar lokal förankring såsom det framgår av regeringspartiet Socialdemokraternas valprogram och av den första "Regional- och landsbygdspolitiska redogörelsen" från den nuvarande regeringen (Socialdemokratiet, u.a.; Regeringen, 2020b).

Som en del i statsbudgeten ingår ett avtal om stimulans och grön återhämtning. Det innefattar omställningsåtgärder riktade mot utvalda delar av Danmark samt för branscher som just nu är särskilt hårt drabbade av krisen. I detta sammanhang ingår även initiativ som både bidrar till grön omställning och ekonomisk återhämtning, digitaliseringsinsatser samt särskilt stöd för upplevelseindustrin.

Även om många av initiativen är sektorsorienterade och nationella, ger några av dem möjligheter till ett mer specifikt fokus på hårt drabbade områden. Här etableras en ram för stöd till små och medelstora företag och till start av nya företag. Dessutom rymmer avtalet en punkt om att bilda sju regionala tillväxtteam som kan stödja så kallade fyrtorn för att befästa och utveckla regionala styrkepositioner. För närvarande föreligger ingen information om hur dessa tillväxtteam skall organiseras eller hur medlen skall administreras (825 miljoner DKK över två år). Under samma avtal om stimulans och grön återhämtning ingår andra mer regionala insatser som även skall kunna användas vid lokala kriser:

- Förstärkning av varslingsinsatsen i hårt drabbade områden som följd av coronapandemin. Uppsagda medarbetare kan snabbt hjälpas vidare till ny sysselsättning genom en tidig och målinriktad insats. Detta innebär en förstärkning av den befintliga varslingspotten, som stödjer den lokala handledningen av arbetsförmedlingarna vid varslning om större uppsägningar. De kommunala

jobcentrerna (det vill säga arbetsförmedlingarna) kan ansöka om medel till insatser (kurser och vidareutbildning) för medarbetare som sagts upp med anledning av nedstängning av företag. Nytt är att även verksamheter med *färre än 20* anställda inkluderas (20 var den tidigare gränsen). (Beskæftigelsesministeriet 2020) (se även avsnitt 2.1.5).

- Uppkvalificering och särskilda insatser riktade mot hårt drabbade områden (däribland Nordjylland och huvudstadsområdet), inklusive hamn- och landsortspotter.
- Uppkvalificering och särskilda utbildningsinsatser riktade mot drabbade områden genom att stärka det regionala branschsamarbetet i Nordjylland och huvudstadsområdet genom anställning av fler VEU-koordinatorer inom yrkesinriktad vuxen- och efterutbildning.
- Hamn- och landortspotter som skall medverka till grön omställning av hamnar och omställningsinsatser inom fisket och relaterade näringar.
- Ökning av landsbygdspotten till projekt som bidrar till bättre levnadsvillkor för invånarna på landsbygden.
- Landsbygdsutveckling (byförnyelse) såsom medel till bättre fysisk miljö, sociala och kulturella aktiviteter, renovering eller rivning av förfallna bostäder med mera.

Det har nyligen utarbetats en rad säravtal i statsbudgeten för 2021 som i stor utsträckning fokuserar på återhämtningen efter coronakrisen. Konkret hur de kommer att kunna bidra till att kunna hantera lokala kriser är ännu oklart.

Det har även nyligen slutits en rad delavtal kring statsbudgeten (finansloven) för 2021, som i stor utsträckning fokuserar på återhämtning efter coronakrisen. Det är ännu inte konkret hur de ska kunna bidra till att hantera lokala kriser. Konturerna till några av verktygen framgår dock:

- Etablering av regionala tillväxtteam som kan stödja regionala styrkepositioner. Detta är i linje med systemet för stöd till företagen även om det inte är helt klart hur detta skall organiseras. Idag arbetas det med sektoriella tillväxtteam, så dessa skulle i så fall kompletteras med regionala team.
- Den så kallade varslingspotten förstärks och därmed arbetsmarknadsinsatserna i områden som redan eller snart riskerar att drabbas av större företagsnedläggningar.
- Potter för att uppkvalificera och ställa om av arbetskraft i hårt drabbade områden kommer förmodligen även kunna tillfalla områden som drabbas av andra kriser än nedläggning av viktiga företag. Det är inte explicit, men förmodligen kommer dessa medel att fördelas via landsbygdsplotterna.

3.1.5 Sammanfattning: Verktyg för att hantera lokala kriser i spåren av Covid-19

Covid-19 är en hälsomässig chock för hela världen och därmed också för hela Danmark. Det har medfört en ekonomisk kris som drabbar hela landet, även om de regionala konsekvenserna ännu inte är fullständigt belysta. Användningen av omställningsmedel till hårt drabbade näringar visar att de generella sektorprogrammen kan ha tydliga regionala obalanser (till exempel är det lite överraskande att verksamheter i huvudstadsområdet får huvuddelen av medlen på grund av den rådande strukturen i turistbranschen). Den danska regionalpolitiken innehåller ingen egentlig beredskap för kriser på lokal nivå. Covid-19 situationen har emellertid visat att det i den befintliga

strukturen finns goda möjligheter att agera snabbt på en kris. Coronakrisen är speciell eftersom den har drabbat hela landet, även om de konkreta konsekvenserna kan vara olika i olika delar.

Omställningen har fokuserat på att stötta företag och sektorer inför en ny verklighet på den andra sidan av Covid-19. Trots att fokus är på enskilda företag kan detta även ge regionala effekter och därmed avspegla de tillgängliga verktygens förmåga att hantera regionala kriser.

I det relativt nyetablerade systemet för stöd till näringslivsutveckling finns möjligheter att anpassa befintliga insatsområden efter nya behov. Dessutom ger en löpande justering av implementeringsplanerna flexibilitet till speciell hänsyn vid kritiska situationer, liksom att det i de lokala potterna kan tas regional hänsyn. Systemet har också använts till att förvalta ett omställningsstöd till hårt drabbade näringar, även om det ligger utanför dess ursprungliga mandat.

Statsbudgeten för 2021 är förhandlad, men ännu inte verkställd. Den innehåller förslag som pekar mot en ökad uppmärksamhet på förmågan att agera även i förhållande till lokala kriser genom ökad fokus på åtgärder vid varslning om nedläggelse av större verksamheter och på insatser för hårt drabbade områden. Förmodligen kommer dessa initiativ att organiseras via de landsbygds- och arbetsmarknadspolitiska systemen. Dessutom rymmer förslaget bildandet av en ny institution i form av regionala tillväxtteam som ännu inte är bildade. Det är fortfarande oklart om de kommer att bilda ett nytt självständigt forum eller integreras med stödet till näringslivsutveckling.

3.2 Finland

3.2.1 Omställningsförmåga i Finland

Plötslig strukturomvandling

Globalisering och förändringar i produktionsstrukturen kan medföra plötsliga och omfattande hot och problem för regionens utveckling, i synnerhet när något företag avsevärt minskar antalet arbetsplatser i regionen eller helt och hållet lägger ned en produktionsenhet. Statsrådet (regeringen) kan ge en sådan region eller bransch status som ett område/bransch med *akuta/plötsliga strukturomvandlingsproblem* (ÄRM-status). Områden med plötslig strukturomvandling har allt sedan år 2007 stötts med statliga åtgärder. Enligt Arbets- och näringsministeriets (svensk förkortning ANM, finsk TEM) förordning och arbetsordning 2017, är det Avdelningen för regioner och tillväxttjänster som leder arbetet med handlingsmodellen för stöd vid plötsliga strukturomvandlingar (Finlex, 1012/2017).

Syftet har varit att förhindra att orter som har upplevt massuppsägningar ska lamsläs och att arbetslösheten förlängs eller permanentas. De statliga stöden har riktats både till företagets och kommunernas investeringar och till arbetskraftsförvaltningens åtgärder för att öka sysselsättningen. Följderna och verkningarna av akuta strukturomvandlingsproblem bedöms med avseende på sysselsättningen, produktionsverksamheten och näringsstrukturen i regionen.

En sådan status innebär i korthet att regionens kommuner, näringsliv, NTM-central och landskapsförbund tillsammans bildar en omstruktureringsgrupp och utarbetar en handlingsplan för området eller branschen för att hantera den plötsliga strukturomvandlingen. Planen beskriver de viktigaste åtgärdsförslagen för skapande av nya arbetstillfällen och utveckling av de gamla, samt andra åtgärder som bidrar till att förbättra situationen inom de olika förvaltningsområdena. Handlingsplanen diskuteras i de berörda ministerierna. I statsrådet ansvarar arbets- och näringsministeriet för samordningen. Beviljandet av anslag för områden och branscher med ÄRM-status prövas från fall till fall via flera kanaler från olika finansieringskällor. Strukturfondsfinansiering kan till exempel kombineras med ÄRM finansiering.

Parallellt startas samarbetsförhandlingar med företaget i fråga. Stödåtgärderna för arbetstagarna inleds genast. Inledningsvis handlar det om informations- och rådgivningstjänster medan eventuella omskolningstjänster och andra tjänster sätts in senare.

För att få en ÄRM-status sker en prövning i varje enskilt fall. En region eller bransch förklaras ha akuta strukturomvandlingsproblem enligt följande kriterier:

- Näringslivets strukturer förändras och förnyas plötsligt.
- Det totala antalet jobb förluster i företaget och hela produktionskedjan/-klustret samt antalet personer som uppskattas bli arbetslösa uppgår sammanlagt till flera hundra.
- Situationen har i stor utsträckning återverkningar även utanför regionen/samtidigt förloras jobb på flera orter.
- Konsekvenserna av de jobbminskningar som genomförs för sysselsättnings- och arbetslöshetsgraden i regionen.

- Det är fråga om en permanent förändringssituation (permitteringar beaktas inte).
- Regionens aktörer har gemensamt utarbetat en prognosbaserad beredskapsplan för en krissituation.
- Regionen har som resultat av en kontinuerlig utveckling av näringsstrukturen förnyelsepotential och en därpå baserad tillväxtplan.
- Tilläggsfinansiering kan bedömas ha en väsentlig betydelse för skapande av ny företagsverksamhet och nya arbetstillfällen.
- Företaget har förbundet sig till samarbete.

Tabell 1 nedan visar ett urval ÄRM finansierade fall i Finland under perioden 2008–2017. Tyvärr saknas information om vilka resurser som beviljats till respektive ÄRM-insats.

Tabell 1 Exempel på ÄRM-finansierade områden

Område/beskrivning	År	Antal uppsagda
Uleåborg område: Nokia, NSN, Accenture, underleverantörer	2012–15	3750
Salo område: Nokia Oyj mobiltelefonproduktion & underleverantörer	2009–15	1975
Salo område: Microsoft	2016–17	730
Rauma område: STX Finland Rauma varv, UPM	2015–16	600
Kajana: Talvivaara Sotkamo Oy (gruv)	2015	450
Kimito, Egentliga Finland: FNSteel stålindustrifabrik	2012–15	260
Raseborg område: FNSteel stålindustrifabrik	2012–15	390
Kotka-Hamina område: Stora Enso Oyj Summa pappersfabrik, Sunila cellulosafabrik	2008–11	770
Kajana område: UPM-Kymmene Oyj pappersfabrik, Incap Oyj elektronikfabrik	2008–11	665
Kouvola område: UPM-Kymmene Oyj Voikkaa pappersfabrik s, Stora Enso Oyj pappersfabrik	2007–09	848
Joensuu område: Perlos Oyj plastskal som underleverantör till NOKIA mobiler	2007–08	1650
Vakka-Suomi: Valmet Automotive Oy bilfabrik	2007–08	260
Saarijärvi-Viitasaari: Efore Oyj + underleverantörer, elektronikfabrik	2007–08	157

Källa: TEM, 2020

Sedan den första januari 2018 det finns inga områden som har plötslig strukturomvandling status eller ÄRM-status. Den generella uppgången i ekonomin vände situationen till mer positiv ekonomisk utveckling under andra halvan av 2010-talet, och samtidigt har villkoren för att kvalificera som ÄRM område blivit strängare.

De finska ÄRM områden under perioden 2008–2017 kan delas in i två huvudkategorier

- Akuta, ofta dramatiska ICT/elektronik-relaterade nedläggningar både i universitetsområden och i industriregioner
- Problem inom till exempel pappersindustrin med nedläggningar av produktionsenhet i industriregioner.

Statens revisionsverk publicerade 2012 en utredning om stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar som ägt rum sedan 2007. Enligt utredningen hade nya stödformer hade inte utvecklats under denna period, däremot hade områdenas normala stödssystem tilldelats utökad finansiering under en viss tid. För verksamheten hade årligen använts ca 40 miljoner euro.

Myndigheternas, det vill säga de statligt regionala ämbetsverken (NTM-centralernas), verksamhet betraktades som lyckad och tillräckligt snabb. Utan åtgärderna vore situationen på områden med plötsliga strukturomvandling sannolikt sämre än den är för nuvarande, enligt utvärderingen. Särskilt viktigt är enligt utredningen att förebygga långtidsarbetslöshet. Erfarenheter visar att när arbetslösheten blir långvarig blir det svårare att få ett nytt jobb.

Ungefär hälften av finansieringen vid strukturomvandlingarna var delfinansierade av EU. För att åtgärderna ska kunna bli så snabba och flexibla som möjligt, skulle en helt nationell finansiering betraktas som ett gynnsammare alternativ från områdenas synpunkt, menar utredningen. Från EU:s globaliseringsfond har beviljats finansiering för strukturomvandlingar av motsvarande slag som har inträffat också i andra EU-länder. Uppföljningen av strukturomvandlingsåtgärderna under perioden 2007–12 var på basis av revisionen bristfällig.

Diskussionen om eventuella nya ÄRM områden har återigen aktualiserats under 2020 då nya företagsnedläggningar inträffat, till exempel Kaipola UPM pappersfabrik i Jämsä, där en "lokal ÄRM-grupp" har redan grundats.

3.2.2 Främjande av positiv strukturomvandling

Broavtal är ett instrument att hantera faktiska positiva chocker och att möta en positiv strukturomvandling. Avtalet innebär en process som bygger på samarbete mellan aktörer över administrativa gränser. En regions egna åtgärder slås samman med de nationella åtgärderna särskilt när det gäller tillgången på arbetskraft, forsknings- och utbildningsplattformar, utbildning och kunskapsbas. Att locka internationella experter till regionen är också en del av processen. Dessutom beaktas tillgängligheten, boendemöjligheterna och kännedomen om regionen som tillväxtfaktorer

Med positiv strukturomvandling avses en situation där näringsstrukturen och sysselsättningen inom en region förändras snabbt, när till exempel ett företag grundar en ny produktionsenhet eller på annat sätt skapar många nya arbetstillfällen. De goda nyheterna inom en sektor bidrar till att stimulera näringslivet i hela regionen, vilket i sin

tur resulterar i tillväxt också inom andra sektorer och på andra håll i Finland. Det nuvarande regeringsprogrammet i Finland innehåller främjandet av positiv strukturomvandling.

Bakgrunden är den positiva strukturomvandling som startade i Sydvästra Finland då varvsindustrins orderstock gick upp rejält under en kort period mot slutet av 2010-talet. De goda tillväxtutsikterna och utmaningarna att hitta arbetskraft började därefter att sprida sig över hela Finland. ANM utsåg 2017 den tidigare statsministern Esko Aho till utredningsman med uppgift att ta reda på vilken slags handlingsmodell och vilka praktiska åtgärder som behövdes för att kunna främja den positiva strukturomvandlingen. Utredningsarbetet överlämnades till näringsminister Mika Lintilä i augusti 2017. Utredningsmannen föreslog *broavtal* som ett instrument att hantera faktiska positiva chocker och att möta den positiva strukturomvandlingen. Ett sådant avtal föreslogs innehålla frågor som gäller tillgång och tillgänglighet till arbetskraft, kompetens och utbildning av arbetskraft, forsknings- och utvecklingsarbete samt långsiktigt upprätthållande av kunskapsbasen. Också kännedomen om regionen, och marknadsföringen av de möjligheter som regionen erbjuder borde ökas. Utredningsman Aho föreslog att ansvaret för utarbetandet av broavtal och för den samordning och uppföljning som genomförandet av avtalet kräver ska för statens del åläggas ANM. Ministeriet ska rapportera om framstegen i arbetet till finanspolitiska ministerutskottet som i sista hand ska utforma statens gemensamma ståndpunkt. (Aho, 2017).

Utifrån utredningsarbetet (Aho, 2017) startades ett pilotprojekt med en förvaltningsövergripande samarbetsprocess mellan staten och regionen som syftar till att dra nytta av tillväxtmöjligheterna. I broavtalet förband sig staten (med ett antal ministerier) och Sydvästra Finland (Egentliga Finland och Satakunta) att, i den utsträckning det är möjligt, främja utvecklings- och tillväxtmöjligheterna. Avtalet baserar sig på samarbete mellan aktörerna i Sydvästra Finland och en granskning av läget och de åtgärder som regionen via flera förvaltningsområden och två landskap förfogar över. Särskild vikt fästs vid kortsiktiga åtgärder som inleddes och genomfördes under 2017–19.

Broavtalsmodellen utvärderades i 2020 med fokus på själva modellen, avtalsprocessen och avtalens konsekvenser samt fastställde kriterier för val av regioner (TEM, 2020). Broavtal har ingåtts i Sydvästra Finland, Birkaland, Kajanaland och Österbotten. Enligt utvärderingen har broavtalen haft många positiva effekter, såsom ett intensivare samarbete mellan statsrådet och regionerna. Största delen av projekten har fokuserat på tillgänglighet, utbildning och tillgång på arbetskraft. Statistiskt sett har tillgången på arbetskraft förbättrats i Sydvästra Finland. Antalet sysselsatta har ökat mer än väntat och rekryteringsproblemen har minskat.

Det föreslås i utvärderingen att broavtalen bör avgränsas noggrannare samt att rollerna och ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna definieras på ett tydligare sätt. Det föreslås också att de viktigaste målen per region fastställs samt att indikatorerna för uppföljning utvecklas och ses över med sex månaders mellanrum. Finansieringen bör förtydligas så att örönmärkta pengar betalas för att genomföra helheten i avtalet och att modellen byggs upp så att den motiverar regionerna till utveckling och samarbete med andra regioner. Det rekommenderas att modellen fortsätter att tillämpas i områden med både positiv och negativ strukturomvandling. Enligt rekommendationen ska man välja

regioner så att man jämför sysselsättningsstatistiken landskapsvis med beaktande av antalet lediga jobb, matchning och antalet företag som har rekryterings svårigheter.

Förutsedd strukturomvandling – tillväxtavtal och projektportfölj

Regionala innovationer och försök, AIKO, är en bred, proaktiv, åtgärd som startades av statsminister Juha Sipiläs regering (2015–19). AIKO inkluderar dels tillväxtavtal med stadsregioner, dels en ERM-projektportfölj.¹³

AIKO-åtgärden innebar konkret att tillväxtavtal inrättades mellan staten och stadsregionerna Joensuu, Lappeenranta-Imatra, Oulu, Tammerfors, Åbo, Vasa, huvudstadsregion samt med två så kallade växtkorridorer (med fokus på logistik). Tillväxtavtalen fokuserade på teman som stadsregionerna hade valt, samt ett antal gemensamma teman (möjligheterna med immigration, minskade koldioxidutsläpp och innovationsupphandling). Därutöver innehåller AIKO även en bred ERM-projektportfölj med experimentella mindre projekt. I jämförelse med broavtalsmodellen, är AIKO således en bredare satsning.

Målet har varit att trygga Finlands konkurrenskraft och främja tillväxt genom att stödja den förutsedda strukturomvandlingen av näringslivet. Insatsen grundar sig på regionernas egna styrkor, resurser och kompetens. Nya åtgärder av försökskaraktär kan genomföras och regionens förmåga att anpassa sig till förändringar i näringsstrukturen (resiliens) stärks. Förnyelse, tillväxt och internationalisering inom näringslivet och företagsverksamheten, samt försök som främjar sysselsättning och företagsverksamhet är centrala åtgärder (TEM, 2020).

Finansieringen av AIKO-åtgärden har under 2016–18 uppgått till sammanlagt cirka 30 miljoner euro, varav 14,5 miljoner euro för tillväxtavtal och nätverk och 15,5 miljoner euro till ERM projekt med projektstorlek mellan 2 500 och 200 000 euro.

AIKO-insatsen utvärderades 2020 (TEM, 2020). I det stora hela verkar AIKO ha lyckats erbjuda landskapen och städerna ett flexibelt instrument för regional utveckling. Instrumentet delas in i två delar med mycket olika mål, men båda har haft en tydlig plats. En av styrkorna har varit den möjlighet som AIKO erbjuder att snabbt och med en lätt förvaltning starta innovativa projekt som utgår från regionernas egna behov. I kritiken lyfter man fram den låga graden av finansiering, det stora antalet mindre ERM-projekt samt realismen att ta i bruk "impact indicators" med kortfristiga pilotförsök. Det noteras även att det verktyg inom AIKO-insatsen som TEM utvecklat i form av en mall för att analysera resiliensförmågan i regionerna och som lanserats i början av AIKO-programmet inte har tagits i aktivt bruk i de finska regionerna.

3.2.3 Sammanfattning: Omställningsförmåga i Finland

Finland har upplevt en period under 2010-talet med både akuta chocker (inom till exempel elektronik och ICT) på grund av snabba marknadsförändringar, och "slow burn" med mer långsiktiga förändringar och utveckling (till exempel inom pappersindustrin) men också med nedläggningar. Finland har lärt sig av upp- och nedgångsperioderna, speciellt inom information- och kommunikationsteknik med Nokia

¹³ ERM är en akronym för finskans *Ennakoiva rakenemuutos* vilket ungefär kan översättas med "Proaktiv strukturell förändring".

som flaggskepp (se Case Uleåborg, Salo senare i det här kapitlet) som i stor utsträckning har påverkat hela det finska samhället under 2010-talet.

Finland har jobbat hårt för att utveckla instrument både för reaktiva åtgärder (ÄRM) och för proaktiva åtgärder för strukturomvandling (ERM). Det finns en viss tillit i systemet och de instrument som tillskapats, trots några pilotförsök som inte fått högsta betyg (till exempel AIKO). Det är dock svårt att utvärdera exakt hur mycket av återhämtningen i ÄRM-regionerna som beror på specifika åtgärder och instrument i jämförelse med till exempel de förändringar som industriella konjunkturer medför.

Intervjuerna som gjorts för denna analys betonar två saker i den finska närings- och regionalpolitiken: snabb reaktionsförmåga och relativt stor tillit mellan aktörerna. Snabb reaktionsförmåga i kombination med erfarenhet av hantering av akuta, plötsliga chocker som till exempel nedläggningar av fabriker i 2010-talet har genererat ett visst arbetssätt och en viss procedur som skall följas vid nya industrinedläggningar. ÄRM strukturen är ganska välkänd bland nationella och regionala aktörer. Efter några goda år i slutet av 2010-talet, säger flera intervjuade att ÄRM och liknande instrument kan behövas i större skala igen – när som helst. Respondenterna tar också upp en viss krisberedskapsmentalitet i det finska samhället, som också har diskuterats i samband med pandemihanteringen i Finland. Den relativt stora tilliten mellan aktörerna tas också upp; krisgrupper byggs upp på ett kort varsel och samarbetsförmågan mellan aktörerna betonas, speciellt i krissituationer.

Några av informanterna ser de förutsedda strukturomvandlingarna och "positiva" chocker som viktiga utmaningar i Finland, och skulle gärna lära mer om hur man hanterar stora företagsetableringar, företagsexpansioner och investeringar. Inte minst då det gäller kompetensförsörjning och infrastruktur. Här tror man att man skulle ha möjlighet att lära av flera etableringar i Norra Sverige, till exempel Northvolt i Skellefteå och LKAB:s expansion i Kiruna.

3.2.4 Fallstudie Uleåborg stad

Uleåborg i Norra Finland har 205 000 invånare. Uleåborg genomgick i 1990-talet och i början av 2000-talet en relativt snabb omvandling från traditionell industristad till en stad med internationellt välkända högteknologiska företag och centrum för avancerade tekniker till exempel inom informationsteknik, med aktörer som Nokia Mobile Phones och NSN Nokia Siemens Networks ("Oulu Phenomenon", se t.ex. Teräs, 2008). Uppgång inom högteknologisektorn följdes dock av nedgång i 2010-talet med omkring 3 500 arbetslösa på grund av snabb nedgång av det så kallade Nokia-klustret. En snabb återhämtning ägde sen rum i slutet av 2010-talet.

Herala et al. (2017) har analyserat den ekonomiska utvecklingen i Uleåborg under perioden 2009–16 med fokus på högteknologiindustrin (se tabell 2 nedan). Enligt studien, har en stor majoritet av de branschanslagna som miste sina jobb i Uleåborg stannat i regionen och fått nya jobb eller startat nya företag inom samma bransch. Tillämpning av mobil- och trådlös teknik inom andra områden exempelvis hälsosektorn, cleantech och tryckt elektronik¹⁴, har spelat en viktig roll i förnyelseprocessen.

¹⁴ Tryckbart bläck, framställt av polymerer, kol, silver och andra material, skapar möjlighet till massproduktion av elektronik. Tekniken kallas tryckt elektronik.

För att dämpa effekterna av nedgången i Nokia klustret, fick Oulu-regionen tillgång till ÄRM-medel, kanaliserade via ANM. Totalt handlade det om 30 miljoner Euro, dels statliga medel, dels EU-medel. Därutöver erhöll regionen 6 miljoner Euro från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) för att få fram nya arbetstillfällen till experter som blivit arbetslösa i Nokia klustret (Giacometti & Teräs, 2019). Det skapades ett väl fungerande Triple Helix-samarbete mellan aktörer i offentlig sektor, aktörer från den så kallade Oulu innovationsalliansen och den privata sektorn med Business Oulu¹⁵ som ägs av Uleåborg stad. En så kallad "Tar Group" bildades på initiativ av stadsdirektören (*kaupunginjohtaja*) bestående av representanter från stad, universitet, stat och företag. Den agerade som ledningsgrupp med representanter från den offentliga sektorn, för att möta strukturomvandlingen. Medlen användes till projekt som drevs av företag och de regionala utvecklingsorganisationerna för att främja kompetensutveckling, utveckling av nya arbetsplatser och regional utveckling.

Tabell 2 Sammandrag av viktiga händelser och aktiviteter relaterade till strukturomvandlingen i Uleåborg under perioden 2009–16.

År	Händelse/aktivitet
2009	Omkring 2 000 av Nokia experter väljer att acceptera ett frivilligt uppsägelsepaket
2010	Tar Group Oulu grundas för att koordinera åtgärder under strukturomvandling. Renasas köper Nokias trådlösa modemenhet med 40 anställda i Uleåborg
2011	Nokia informerar om uppsägningsprogrammet i Finland Nokia Bridge programmet startar för att hjälpa Nokia experter hitta nya arbetstillfällen
2012	Nokia outsourcar 12 000 anställda till Accenture, varav 400 i Uleåborg Nokia informerar om minskning av 700 personer i Oulu EGR startar i Norra Österbotten Uleåborg får offentlig ÄRM status i Finland Accenture slutar i Uleåborg (135 blir arbetslösa)
2013	Microsoft tar över Nokia Mobile Phones Broadcom köper Renesas. 5 000 Renesas anställda till Broadcom
2014	Microsoft drar ner Oulu enheten, 500 blir utan jobb i Uleåborg Broadcom drar ner Oulu verksamheten, 5 000 blir arbetslösa
2015	EGR II och EGR III startar i Norra Österbotten Uleåborg ÄRM status upphör
2016	Nokia drar ner 1 000 arbetstillfällen i Finland, varav 250 i Uleåborg. Ericsson säger upp 40 personer i Uleåborg

Källa: Anpassad efter Herala et al., 2017

Herala et al (2017) sammanfattar att återhämtningen av teknikklustret i Uleåborg i stora avseenden baserades på att man sökte upp nya möjligheter i stället för att behålla gamla

¹⁵ Business Oulu är ett kommunalt affärsverk (*kunnallinen liikelaitos*) som ägs av Uleåborg stad. Med andra ord en näringslivsenhet, som främjar företagande och näringsverksamhet i Uleåborg.

strukturer. Smart specialiserings-principerna som innebär att ta utgångspunkt i regionens egen industriella profil spelade en viktig roll. Med den trådlösa tekniken som kärna skapades nya arbetstillfällen ("creative destruction"). Det var av stor betydelse att så många kvalificerade och engagerade experter trots Nokias nedgång valde att stanna i regionen och medverka till nya affärsmöjligheter.

3.2.5 Fallstudie Salo stad

Salo är en stad med 52 000 invånare i landskapet Egentliga Finland, 52 kilometer öster om Åbo. Mobiltelefonitillverkaren Nokia hade en stor fabrik i Salo fram till 2012 då nästan 2 000 arbetare blev arbetslösa på kort tid. Redan före nedstängningen av fabriken hade Nokia trappat ner inköp från sina underleverantörer i Salo. Microsoft informerade om nedstängning i Salo 2015 vilket förvärrade arbetslöshetssituationen ytterligare. Till skillnad från nedstängningen av Nokiafabriken 2012, var det fler högtbildade bland de uppsagda 2015.

På grund av uppsägningarna fick Salo ÄRM status redan 2009. En lokal ÄRM-grupp bildades med representanter från Salo stad, grannkommunerna, företagarnas förening, handelskammaren, arbetsmarknadsorganisationer, NTM-centralen, regionen och det lokala utvecklingsbolaget för att kombinera olika finansieringskällor och instrument. Gruppen förberedde en projektplan och paket av åtgärder för att hantera strukturomvandling. Åtgärderna delades i tre huvudkategorier: personal, företag, och infrastruktur i Salo.

Salo sökte också och fick ekonomiskt stöd via Europeiska globaliseringsfonden (EGF). I den första EGF finansieringsperioden var den primära målgruppen de 1 000 personer som blivit uppsagda under perioden 2011–14. Det ekonomiska stödet utgick med 10 miljoner Euro, varav hälften vardera kom från EU respektive finska staten.

Den andra EGF perioden, 2014–15 hade Nokia och Nokias underleverantörer som primära målgrupper, varav 850 personer arbetade i Salo. Salo erhöll 10 miljoner euro i den andra EGF finansieringsperioden, även nu med samma fördelning (50 procent vardera från EU respektive finska staten). Den största delen av EGF-medlen i Salo gick till yrkesutbildning och lönestöd. EGF, bildade tillsammans med finansiering från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala fonden (ERUF) ett funktionellt återhämtningspaket i Salo. Nokia själv hade också lanserat ett eget Bridge-program för uppsagda som bland annat innefattade lön utan arbetsplikt under en period och mötesplatser och stöd av olika slag. Nokia Bridge-programmet i Uleåborg, Salo, Tammerfors och i huvudstadsregionen hade tre huvudlinjer för att hjälpa de uppsagda med nya arbetsmöjligheter: (i) nyanställning inom Nokia eller utanför Nokia; (ii) utbildning till nytt arbete eller (iii) nyföretagande.

Totalt var det 170 företag i Salo som fick stöd under perioden 2009–17 med totalt 26 miljoner Euro för investeringar som uppgick totalt till 110 miljoner Euro. Insatserna bidrog till att 1 300 nya privata jobb skapades under ÄRM perioden 2009–17 (Yrityssalo, 2018). Tabell 3 nedan presenterar ett sammandrag av viktiga händelser och aktiviteter relaterade till strukturomvandlingen i Salo 2008–17.

Tabell 3 Sammandrag av händelser och aktiviteter relaterad till Salo teknikkluster nedgång och åtgärder för återhämtning

År	Händelse/aktivitet
2008	Global finansiell kris Nokia minskar sina inköp från underleverantörer till Salo Mobile Phones tillverkningsfabrik (2008–10)
2009	Salo får offentlig ÄRM status med möjlighet till stöd från reserverade medel i statsbudgeten ¹⁶
2012	Nokia informerar om minskningar i Salo fabrik (2/2012) och om nedstängning av fabriken (6/2012) Antal nya företag i Salo rekordhøgt (323), antal personer i arbetsutbildning toppar (726)
2014	Orion öppnar läkemedelsfabrik i Salo med 1 000 nya arbetsplatser
2015	Microsoft stänger Salo fabriken Arbetslösheten i Salo toppar (4 585)
2017	Microsoft säljer Salo fabriksbyggnaden, som blir teknikcentrum Salo IoT Campus ¹⁷ ÄRM perioden i Salo upphör (12/2017).

Källa: Yrityssalo, 2020.

¹⁶ Det finns en särskild reservering för ÄRM-stöd i statsbudgeten (under Arbets- och Näringsministeriet). För t.ex. år 2021 är det beloppet högst 21 miljoner EUR.

¹⁷ En s.k. innovationshub, se <https://www.saloiotcampus.fi/en>

3.2.6 Sammanfattning: Omställning efter Nokias krisår

Näringslivets forskningsinstitut (ETLA) publicerade i januari 2021 en studie om karriärutvecklingen för de personer som lämnade Nokia åren 2009–14 (Ali-Yrkkö *et al.* 2021). Under Nokias krisår lämnade fler än 21 300 personer bolagets finska enheter. Till den gruppen hörde bland annat arbetare i tillverkningsindustrin, marknadsförings- och försäljningsexperter och högsta ledningen. Bland de undersökta finns både uppsagda och personer som frivilligt har bytt jobb.

Enligt studien har de personer som lämnade Nokia under krisåren haft goda möjligheter att finna nya anställningar. Upp till 77 procent av dem har hittat ett nytt jobb. Majoriteten av dem har fått anställning inom tjänsteföretag. Färre än 10 procent av tidigare Nokiaanställda är arbetslösa. Faktorer som ökade sannolikheten för anställning inkluderade utbildning och mer kvalificerat arbete eller högre position. Mer än 70 procent av högutbildade före detta Nokiaanställda hittade jobb inom ett år efter att de lämnat företaget (motsvarande siffra för övriga anställda var cirka 57 procent). Faktorer som minskade sysselsättningen var främst ålder (Ali-Yrkkö *et al.* 2021).

Enligt studien hade Nokiaanställda i Salo – med större andel av tillverkningsindustri – större utmaningar med återanställning i jämförelse med Nokianställda i andra finska städer.

3.3 Norge

3.3.1 Omställningsförmåga i Norge

I det här avsnittet kommer vi att titta närmare på hur regioner hanterar ekonomiska chocker och oförutsedda händelser. Vi studerar och beskriver befintliga lagar, förordningar, föreskrifter och ansvarsfördelning, omställningskommunprogrammet (*omstillingskommuneprogrammet*) och regionens (*fylkeskommunens*) roll i omställningsarbetet.

Norge står vid skrivande stund inför stora framtida omställningar. Klimatomställningen innebär att man ska gå "*fra svarte til grønne karboner...*" i en tid där digitaliseringen förändrar både arbetsmetoder och tillvägagångssätt för problemlösning och där behovet för kompetensutveckling är konstant närvarande. Teknologichocken som skakade om den globala oljeindustrin är den största krisen som Norge hittills stått inför sedan 1990-talet, och Covid-19-pandemin kommer också att sätta sina spår. Från dessa kriser har man redan dragit lärdomar om att man måste agera snabbt mot små och medelstora företag. I ett land med cirka 190 000 småföretag med små eller inga buffert-konton är detta mycket viktigt för att bibehålla en fortsatt dynamisk arbetsmarknad i tiden efter en kris. Enligt en informant kräver det sitt av förvaltningsnivåerna.

Samtidigt kan man sedan år 2000 se en tendens till ökad regional specialisering, särskilt i de minst centrala kommunerna, menar en informant. Det kan ses som en sårbarhet för näringslivet som kan få stora följder. Hur man skapar en näringslivsstruktur som både är tillräckligt specialiserad för att konkurrera nationellt och kanske globalt, samtidigt som man har ett tillräckligt brett näringsliv som kan absorbera chocken om den skulle uppstå, är en mycket svår balansgång. Kompetens är centralt för omställningsarbetet och att kunna översätta kunskap och "know-how" från en sektor till en annan kan vara nyckeln (se tex. Asheim & Coenen, 2006).

En av frågorna i denna rapport utgår från finanskrisen 2008–09. Baserat på tre intervjuer i vår studie är det uppenbart att finanskrisen hade mycket liten effekt på den norska regional- och landsbygdspolitiken. Lärdomarna från den här världsomfattande krisen var främst att skapa säkerhetsventiler i banksektorn. Dessutom framgick av en intervju att man möjligtvis kan ha lärt sig att dela kompetenser.

3.3.2 Omställningsförmåga vid ekonomiska chocker och oförutsedda händelser

Under 2020 har vi alla lagt märke till vad oförutsedda och akuta kriser kan göra med ett samhälle. Coronapandemin har utmanat lokala samhällen runt om i världen. I Norge har det inneburit en minskning av arbetstillfällen, permitteringar, uppsägningar och en allmän nedstängning av samhället. Därtill kämpar både små och stora företag, samt sektorer som hotell- och besöksnäringen för sin överlevnad. Som en följd har regeringen öppnat upp för extra anslag och bidrag i ett krispaket för kommuner och regioner. Enligt intervjuerna var efterfrågan på extraordinära krismedel störst i de centrala områdena, men åtgärder initierades också i regionerna runtomkring. I Trøndelag har regionens tjänstepersoner börjat ringa runt till företag för att få en överblick över användningen av krispaket och permitteringar, men i princip har regionen (*fylkeskommunen*) inga medel att bidra med. Därför blir samarbete och strategier viktiga för att kunna knyta starkare band

och allianser med regionala aktörer så att man är redo den dagen pandemin är över. I vilken utsträckning man har lyckats med sina åtgärder kommer först att framgå några år efter pandemins slut.

Under ett relativt normalt år är hanteringen av kraftiga minskningar av arbetstillfällen och de problem som uppstår när dominerande eller nyckelföretag (*hjørnesteinsbedrifter*) försvinner från lokalsamhället primärt ett ansvarsområde för kommunerna och regionerna (Innovasjon Norge, 2020). En kommun kan då ansöka om omställningsstatus hos regionen (*fylkeskommunen*). Om regionen gör bedömningen att situationen är tillräckligt osäker kommer kommunen att få status som en "omställningskommun". Staten bidrar då i de flesta fall med cirka 50 procent, medan regionen och kommunen normalt delar lika på resterande finansiering. Ett omställningsprogram varar i fem till sex år.

I Innovasjon Norges introduktionshandbok om regioner i omställning (Innovasjon Norge, 2020, s. 11). beskrivs fyra faser i omställningsarbetet:

1. Förtydligandefasen – en konsekvensbedömning utarbetas för att kunna få en överblick över situationen
2. Strategi och förankringsfas – baserad på analyser utvärderas omfattningen av extrainsatser för näringslivsutveckling
3. Genomförandefasen – implementering av strategier och planer
4. Avslutningsfasen – erfarenheter från omställningsarbetet omsätts i kommunens ordinarie arbete

Regionen (*fylkeskommunen*) leder förtydligandefasen och tar därefter rollen som en instans med syfte att säkerställa regionala mål, vara observatör och eventuellt genomföra en halvtidsutvärdering. Efter de första faserna är det främst kommunerna tillsammans med en projektorganisation eller en omställningsorganisation och Innovasjon Norge som ansvarar för genomförandet av relevanta åtgärder som är anpassade till regionen eller kommunen.¹⁸ Alla omställningskommuner utvärderas. Notera att regionen i den här kontexten avser bostads- och arbetsmarknadsregionen och inte den administrativa regionen som helhet. Från och med 2020 fanns 18 kommuner där det pågick omställning i Norge (Innovasjon Norge, 2020).

¹⁸ Vilka aktörer som ingår varierar. Vanligtvis privata aktörer, kommunen och Innovation Norge. Organisationen kan förläggas inom kommunen eller läggas ut på extern part.

När det dominerande företaget försvann: Omställning på Andøy, Nordland

Under perioden 2017–23 är Andøy kommun en omställningskommun. Detta beror på de negativa spridningseffekterna av nedstängningen av flygplatsen på Andøya, vilket ledde till en minskning med 340 arbetstillfällen i kommunen. Programmet är sexårigt och huvudmålet är att skapa 350 arbetstillfällen och stödja befolkningsutvecklingen. De viktigaste fokusområdena ligger inom den primära näringen och vattenbruket; besöksnäring; teknologi och kompetens; och platsens attraktionskraft både för ungdomar och för entreprenörer. I samband med omställningsstatusen skapade Andøy kommun omställningsorganisationen *Samskap*, ett namn som Andøys ungdomsråd föreslog. Aktiviteterna i Andøy för att skapa tillväxt och utveckling finansieras av staten, Nordlands fylkeskommune och Andøy kommun. Totalt har åtminstone 95 miljoner NOK anslagits av statliga medel.

Faktaruta 12 Omställning på Andøy, Nordland

Källa: Samskap, 2018; Innovasjon Norge, 2019.

”Slow burns”: Omställning i Rollag kommun 2011–20.

Rollag kommun i Viken kämpade under en lång period med avfolkning och minskad sysselsättning. Kommunen präglades av många småföretag (0–5 anställda) som haft svåra villkor för tillväxt. Dessutom valde det dominerande företaget KA Rollag, bilavdelningen i Kongsberg Automotive, att lägga ned sin verksamhet 2018 vilket innebar att 62 personer miste sitt arbete.

Redan 2002 föreslogs att kommunen skulle ansöka om att bli en omställningskommun, men det var först 2010 som Rollags kommun valde att ta steget. Arbetet med omställningen utfördes internt på kommunen. En av anledningarna till detta var att man såg möjligheter för kompetensutveckling inom den egna organisationen. Omställningsarbetet finansierades med omställningsmedel från KMD, Buskeruds fylkeskommune samt kommunen själv. Totalbudgeten är ännu inte känd, men för perioden 2011–14 fanns cirka 12–13 miljoner NOK budgeterat. Målet med omställningen var att skapa 25 nya jobb och få tio familjer att flytta till Rollag senast 2015. Dessutom tog man fram tre strategier: näringslivsutveckling; attraktiva boendemiljöer och platsutveckling. Betoning lades på en övergripande omställning. Sedan omställningsprogrammet påbörjades 2011 har kommunen haft möjlighet att förlänga sitt projekt. Det har också lett till en omvärdering av målsättningar som bland annat innebär 70 nya jobb i slutet av 2020 och en positiv befolkningsutveckling mellan 2016–20.

Faktaruta 13 Omställning i Rollag kommun

För stöd vid omställning finns flera riktlinjer och föreskrifter, bland annat särskilda regler för stöd till nya arbetsplatser i kommuner med en avsevärd minskning av sysselsättningen, jfr §1c i Föreskrift för verktyg som omfattar omställningsstöd, fastställer vilka kriterier som ligger till grund för fördelningen av ordinarie bidrag efter inspel från regionen (fylkeskommunen) (§16), extraordinära statliga omställningsstöd (§17) och

kriterier för måluppfyllelse (§18). Det är regionens (fylkeskommunens) uppgift att bedöma behovet av omställningsstöd i en kommun. En av de intervjuade påpekar dock, att om kraven inte uppfylls har kommunerna möjlighet att ansöka om medel från andra stödsystem.

Kriterier för stöd till omställning i kommuner

Följande fördelningskriterier ligger till grund för stöd till omställningskommunen (Kap. IV §16 i Lovdata, 2018):

1. Omfattningen av minskningen i sysselsättningen i kommunerna och regionerna
2. Pendlingsmöjligheter till andra arbetsmarknader
3. Den generella arbetslösheten i kommunerna
4. Eventuellt andra förhållande som kan ha betydelse.

Vidare anges i 17 § att kommuner/regioner som ansöker om extraordinära omställningsstöd måste uppfylla vissa kriterier för att få ekonomiskt stöd, bland annat:

1. minskningen av direktanställningar i det dominerande företaget (*hjørnesteinsbedrift*) eller näringen måste vara betydande under en treårsperiod
2. minskningen bör uppgå till minst 15 procent av den totala sysselsättningen i kommunen
3. minst 150 personer förlorar sin anställning

På små och mer isolerade platser kan departementet dock överväga lägre antal (än 150). Dessutom är den övergripande bedömningen viktig och behovet av omställning kommer att sättas och förstås i sitt sammanhang. Därför beaktar man också följande faktorer:

- Förlust av indirekt sysselsättning
- Generell arbetslöshet
- Pendlingsmöjligheter
- Andelen yrkesaktiva
- Kommunekonomin
- Socialförsäkringsbudgeten

Faktaruta 14 Kriterier för stöd till omställning i kommuner

Kriterierna för måluppfyllelse fastställs också i föreskriften. Dessa inkluderar: "Antal arbetsplatser som etablerats eller säkrats till följd av omställningsarbetet", "En förstärkt och mer robust näringslivsbas" och "Stärkt utvecklingskapacitet i området under omställningsperioden".

I fallet Rollag kommun som nämndes ovan var minskningen av arbetstillfällen långt färre än 150 personer. Detta gällde även andra omställningskommuner under 2020, såsom Bindal kommun (62 förlorade arbetstillfällen och 130 ytterligare drabbade av nedläggningen), Fyresdal kommun (40 förlorade arbetstillfällen) och Lierne kommun (85 förlorade arbetstillfällen) (Innovasjon Norge, 2020). Den övergripande bedömningen blir således av högsta vikt med tanke på vad som är tidigare känt om större varsel. I NOU (2020:15) påpekas bland annat att risken för att kostnaderna för socialförsäkringarna ökar

kraftigt vid förlust av arbete och att ju svårare det är att hitta arbete i lokalområdet desto större är risken. I områden med svagare näringslivsstruktur, innebär förändringar i det dominerande företaget eller liknande omställningar att en högre andel av befolkningen blir beroende av det sociala trygghetssystemet. Det är dyrt i det långa loppet.

3.3.3 Regionen i omställningsarbetet

Som vi har sett har regionerna (*fylkeskommunen*) en roll som stödinstans/bidragsgivare avseende finansieringen av omställning i kommunerna. Regionen är den instans som initierar bedömningsarbetet och har ofta till uppgift att se till att omställningsstrategierna ligger i linje med regionens samhällsutvecklingsmål. Regionerna är i de flesta fall också beställare av utvärderingar av omställningsprocesserna. Ansökan om stöd från omställningsprogrammet kan komma från två håll; kommunerna kan själva identifiera behov av stödinsatser, men regionerna (*fylkeskommunerna*) kan också ta initiativ. Vid större kriser inom regionala nyckelsektorer, såsom fiske längs Trøndelags-kusten, menar respondenten från Trøndelag att regionen skulle vara på bollen direkt med en ansökan till staten om pengar.

Regionen (fylkeskommunen) arbetar också kontinuerligt på strategisk nivå för att fånga problem på vägen och man arbetar politiskt genom partnerskap. Enligt en intervju finns i Trøndelag ett samarbetsråd där regionen, NAV, de fem största bankerna, länsstyrelsen (*statsforvaltere*), och FoU-institutionerna deltar. Syftet med samarbetsrådet är att kunna dela statistik, erfarenheter och idéer samt identifiera samsarbetsområden inom regional utveckling. I detta sammanhang blir denna nivå av mellanstatlig administration mycket viktig för att kunna skapa verkliga förändringar på gräsrotsnivå. Några av dessa förändringar är till exempel aktiv användning av program som är specifikt riktade mot företag, som inkubator- och näringsutvecklingsprogram (*næringshage-programmene*) och genom att skapa forum för kompetensutveckling.

I nästa avsnitt kommer vi att ta en närmare titt på två fallstudier, regionala effekter av OS i Lillehammer och oljeteknologichocken med fokus på Rogalandsregionen (*fylke*) och Stavanger.

3.3.4 Fallstudie: De regionala effekterna av OS i Lillehammer 1994

Vid ansökan till de olympiska spelen (OS) i Lillehammer lade man stor vikt vid vilka effekter ett sådant arrangemang skulle kunna få. Särskilda stimulansåtgärder för att skapa tillväxt ansågs nödvändiga i ett område som hade hamnat i "oljans skuggdal" och i en för övrigt stagnerande region (NOU 1983: 21; Lillehammer kommune, 2004). Ett OS ansågs vara en möjlighet för att stimulera ett starkare och mer dynamiskt näringsliv, inklusive förväntningar för betydande tillväxt i antalet arbetstillfällen (St. Meld 7, 2004–2005). I synnerhet förutsågs OS medföra stora effekter för byggbranschen, industrin och turistnäringen. Enligt Lillehammer kommun hade detta en stor inverkan på det lokala och regionala näringslivet. I en region som kännetecknas av många små och medelstora företag blev samarbetet avgörande. Dessutom etablerade den norska handelsföreningen för regionerna i inlandet (*Norges handelsorganisasjon for innlandsfylkene, NHO*) en företagsdatabas för att få en bättre överblick över vilka tjänster dessa företag kunde erbjuda. Denna företagsdatabas skulle också visa sig vara viktig för utvecklingen av Oslo flygplats, Gardermoen. Under denna period upplevde det norska näringslivet en

lågkonjunktur, det blev därför mycket viktigt att säkra kontrakt för utveckling i området (Lillehammer kommun, 2004).

Kostnaden för OS, som beräknades uppgå till cirka 1,8 miljarder norska kronor, skulle delas mellan staten och kommunen. Staten skulle investera sin andel i infrastrukturprojekt, telekommunikation och radio- och TV-täckning (Lillehammer kommun, 2004). Resten, inklusive idrottsanläggningar, bostäder och annan lokal infrastruktur, skulle tillhandahållas av kommunen. Kommunens andel finansierades genom kommunala lån med statlig garanti (Lillehammer kommun, 2004). En översikt över den faktiska kostnaden saknas och det beror även på oklarheter kring vad som ingår i beräkningen. I Slåen Heyerdahls doktorsavhandling från 2014, citerad i Aftenpostens artikel *Ble folket lurt i jakten på ny OL-fest?*, uppskattas att budgeten överskreds med cirka 300 procent (Aftenposten, 27 december 2014).

De faktiska spridningseffekterna av OS i Lillehammer är svåra att riktigt fastställa. Enligt Transportøkonomisk institutt, (TØI) kan man inte enkelt isolera "OS-effekterna" från den generella utvecklingen, och de kan bara ses som fingervisningar och inte som faktiska observationer (TØI, 726/2004). Man kan inte heller fastställa något konkret om effekten på Lillehammer som kommun eftersom OS hölls i hela Mjøs-regionen (inklusive Hamar, Gjøvik, Øyer och Ringebu). Dock hänvisar TØI till en befolkningstillväxt i Lillehammer strax före OS, men som sedan planade ut. Mellan 1995 och 2004 var befolkningstillväxten lägre än landet som helhet. Tack vare investeringarna ökade sysselsättningen och var mycket hög i jämförelse med resten av landet, fram till 1993. Sedan 1993 minskade tillväxten och en nedgång sågs mellan 1994 och 1996 – trots tillväxt i resten av landet. Enligt TØI indikerar detta att kommunen misslyckades med att anpassa sig till den höga sysselsättningsnivån under OS 1994 (TØI 2004, s. 22). Samtidigt är det omöjligt att säga vilken utveckling Lillehammer skulle ha haft om OS inte hade arrangerats, även om TØI anser att det verkar som att kommunen inte har påverkats av evenemanget. I värsta fall menar TØI att OS-arrangemanget kan ha haft en långsiktig negativ effekt, baserat på den minskade sysselsättningen som inträffade de tre efterföljande åren (TØI 726/2004, s. 23).

Lillehammer kommun hänvisar själv till de positiva effekterna som kom av OS-evenemanget genom till exempel den förvärvade arrangemangskompetensen. Sedan 1994 har Lillehammer och de andra olympiska städerna i Mjøs-regionen varit värd för flera världs- och europamästerskap, norska tävlingar, världscuptävlingar och massmönstringsevenemang. Dessutom har det varit möjligt att använda kapaciteten för andra typer av evenemang såsom konserter, mässor, utställningar, kurser och kongresser (Lillehammer kommun, 2004). Man har också sett en tredubbling av antalet studenter vid högskolan (tidigare *Høgskolen i Lillehammer*, nu *Høgskolen i Innlandet*) och inrättandet av ett nytt elitidrottsgymnasium (*Norges Toppidrettsgymnas*). Idag är detta område också ett av Norges största stugområden. Sjusjøen i grannkommunen Ringsaker är till exempel Norges största fritidshuskommun (Slätmo et al., 2019).

För de olympiska spelen i allmänhet innebar OS i Lillehammer startskottet för ett mer miljövänligt OS. Det berodde delvis på den tidigare premiärminister Brundtlands ledarskap i FN:s kommission för hållbar utveckling. Senare har det miljömässiga perspektivet blivit viktigt för IOK:s behandling av OS-ansökningar (Lillehammer kommun, 2004). Olympiska spelen i Lillehammer kritiserades före arrangemanget på grund av de dramatiska effekter det skulle ha på en mindre stad – bland annat användes ordet

”slagfält” (Lillehammer kommun, 2004). För spelen i allmänhet sammanfattar Sports Illustrated OS Lillehammer på följande sätt: *”The XVII Winter Olympics did not exist. These were fairy-tale Games, drawn from the imagination, staged in the pages of a children’s book. They could not exist. Reality cannot be this good”* (Sports Illustrated, 7 mars 1994 citerad i Lillehammer kommun, 2004).

Även om efterdyningarna av OS i Lillehammer, både som en folkfest och som ett äventyr, är ett starkt folkminne, är det regionala mervärdet för invånarna svårare att bestämma. Tio år efter OS i Lillehammer fanns det mycket få omfattande analyser av de långsiktiga OS-effekterna (Meld St. 7, (2004–2005); TØI 726/2004). En Google-sökning 2020 har heller inte kommit fram till fler analyser av effekterna.

3.3.5 Teknologichock i Oljebranschen, i Stavanger, Rogaland¹⁹

Teknologichocken som 2014 tog hela oljevärlden på sängen var en otänkbar och oförutsedd händelse med stora spridningseffekter på både norska och utländska företag över hela landet. Koncentrationen av den minskade sysselsättningen lokaliserades till Stavanger och Rogaland, även om oljebranschen längs hela norska kusten och i Oslo också kände av den monumentala förändringen i oljepriserna.

Orsaken till oljeprisfallet var att koden för skiffergasteknologi knäcktes i USA, vilket ledde till att USA blev nästintill självförsörjande på energi – en otänkbar händelse för många oljeanalytiker och oljeexperter som vi talat med i vår fallstudie. Utöver att USA blev självförsörjande på energi var världsekonomin vid tidpunkten generellt dålig och efterfrågan från oljeimportörer var påfallande låg. Under denna period kunde OPEC inte komma överens om oljeproduktionsnivåerna. Totalt ledde detta till att priset på oljefat gick från 115 USD per oljefat i början av 2014 till 55 USD i juni 2014. Ytterligare ett prisfall minskade kostnaden per fat till 27 USD under 2016. Det är ett prisfall på cirka 70 procent under perioden 2014–16. I Rogaland förlorade cirka 12 000 människor sina jobb. Det beräknas att cirka 50 000 arbetstillfällen förlorades om man sammantaget tittar på oljerelaterade företag på norska fastlandet och på oljeplattformar, inkluderande utländsk arbetskraft.

Det är dock inte första gången som oljepriserna orsakar stora problem för sysselsättningen. På 1970-talet var det de låga priserna i OPEC som bidrog till oron. I detta sammanhang investerade en relativt ung norsk olje- och gassektor i teknikutveckling och förvånade på så vis OPEC genom att matcha de låga oljepriserna. Detta tack vara den befintliga (och användbara) kompetensen inom rederi- och processindustrin i Norge som gjorde det möjligt att initiera tekniköverföring mellan sektorer. År 1998 var också priserna låga. Det förklarades av nya oljefyndigheter i mexikanska golfen och i USA, storskalig oljeproduktion samt svag efterfrågan från oljeimportörer på grund av finanskrisen i Asien. Krisen fick en större effekt på den norska oljesektorn. Detta ledde till bildandet av samarbetsforumet ”Greater Stavanger”, en politiskt styrd organisation som arbetade för att diversifiera näringslivsstrukturen och för att få till mer samarbete inom ekonomisk utveckling. Krisen varade inte länge och sektorn kom snabbt på fötter igen. Sedan dess har avkastningen varit så formidabel att det har varit svårt att komma runt

¹⁹ Texten är en bearbetning av fallstudiekapitlet Wøien M & Giacometti A, 2019, ”Rogaland, Norway” om teknologichocken i Rogaland. Kapitlet ingår i en tidigare Nordregio-rapport om nordisk social och ekonomisk motståndskraft.

sektorns effekt på stora delar av den regionala näringslivsstrukturen. De flesta av investeringarna och de finansiella resurserna absorberades också av denna industri på ett eller annat sätt, antingen direkt eller indirekt. Detta beskrevs i fallstudien som en stor utmaning för regionen i allmänhet.

När oljepriset sjönk igen under 2014 fanns några av samarbetsstrukturerna på plats. "Greater Stavanger" fick ett nytt liv och krisens omfattning påverkade samarbetsformerna mellan regionala aktörer. Det regionala systemet visade sig vara flexibelt efter chocken 2014 och nya *ad hoc*-samarbetsplattformar bildades. Till exempel "Aktive grep"-plattformen som var ett samarbete mellan *Statsforvalteren* (motsvarande landshövdingen och länsstyrelsen), utbildningsmyndigheten, regionen (*fylkeskommunen*), NAV, LO, Norges Handelsorganisation (NHO) och Stavangers handelskammare.

I en region där arbetslösheten har varit mycket låg, cirka 1,7–2,3 procent, blev NAV tvungen att omstrukturera sitt arbete. De arbetslösa bestod också av en grupp som sällan tidigare haft med NAV att göra. Arbetslösheten ökade mycket kraftigt (111–221 procent) inom vissa yrkesgrupper, särskilt bland högutbildade. Nya arbetssätt godkändes av NAV på centralt håll, vilket ledde till att NAV fick större friheter att tillgodose regionala behov. Bland annat grundade NAV den så kallade *Mulighets-terminalen* (möjlighetsterminalen) för omstrukturering och kompetensöverföring, där man aktivt ansträngde sig för att kategoriskt finna arbete för de arbetslösa inom olje- och gasindustrin. Dessutom kommunicerade NAV mycket tydligt i media att människor borde flytta från området om de inte fick arbete.

Staten bidrog med finansiering från statsbudgeten, inklusive skatteåtgärder och genom extra bidrag till Innovation Norge.²⁰ De regionala aktörerna var dock mycket tydliga med att peka på deras självstyrelse i återuppbyggnaden – som också ansågs som mycket viktigt för regionen som helhet. Återuppbyggnaden var en viktig läxa för de regionala aktörerna. Intervjupersonerna kommenterade bland annat att de hade blivit en "SMS-region", där tröskeln för kontakt var mycket låg. Tillit till lokala aktörer, flexibilitet i systemet och personliga nätverk var viktiga faktorer i omställningsarbetet.

Omställningsarbetet fick också dragkraft från den gröna vinden i den politiska debatten. Detta ledde bland annat till att Rogaland numera aktivt arbetar för att förnya sitt varumärke som en "energiregion" i stället för oljestämpeln. Detta kan till exempel ses i en konkret förändring av Statoils namnbyte till Equinor för att kunna marknadsföra en bredare energiprojektportfölj (inklusive vindkraftverk) än olja och gas.

På arbetsmarknaden såg man också att minskningen i arbetstillfällen inom olja och gas ledde till att oljeingenjörer och entreprenörer fick möjlighet att omsätta nya idéer i praktiken. Det har bland annat visat sig att det finns många likheter mellan olje- och blodflöden, vilket har lett till en utveckling av medicinsk utrustning. Dessutom fanns innovationer i infrastrukturmaskinparken och inom miljöteknik. Under 2015 fördelade Innovation Norge i Rogaland 59 miljoner norska kronor till över 220 nystartade företag, vilket är mer än mer än i någon annan norsk region under samma tidsperiod. De flesta medlen gick till miljöteknik. Dessutom kunde man se rekordinvesteringar i jordbruket –

²⁰ Statsbudgeten 2016 innehöll t.ex. en riktad "tiltaksplan" på 4 miljarder NOK för att stärka insatserna för arbete, aktiviteter och omställning. I en reviderad budget som kom i maj 2016 satsades ytterligare 900 miljoner i insatser riktade mot Sør-Vestlandet (Finansdepartementet, (2016).

en annan viktig sektor i Rogaland. Många oljeskiftarbetare är bönder, både i Rogaland och över hela landet.

De ihållande låga oljepriserna möjliggjorde för ett nytt fokus och ny praxis samt en diversifiering av näringslivsstrukturen. Trots det steg oljesektorn igen, och med ett mer konkurrenskraftigt oljepris än någonsin tidigare (mellan 70 och 80 dollar per fat) var det svårt att undvika spridningseffekterna av en stark industri. Detta väcker en del viktiga frågor om graden av reell diversifiering och reell resiliens i ett område där en industri är så dominerande.

3.3.6 Sammanfattning

Under den nuvarande regeringen har det genomförts flera breda reformer eller förslag till reformer, vilket har skapat en stor och mycket skarp debatt (alla intervjuer). Dessa inkluderar inte bara region- och kommunreformen som initierades av Stortinget, utan också polisreformen, domstolsreformen och universitets- och högskolereformen, utöver en tidigare vårdreform. I huvudsak uppfattas det som att delar av den service som helst ska vara nära människor – och som man i Norge har som ett politiskt mål att säkerställa – har kommit att lokaliseras allt längre bort ifrån användarna.

Även om kommunreformen genomfördes relativt smärtfritt blev regionreformen ett bittert ämne. Särskilda politiska strider kunde ses i den tvingande sammanslagningen av Troms- och Finnmark. I en av de folkomröstningar som följde var nästan 90 procent av de svarande emot sammanslagningen, vilket ändå åsidosattes av Stortinget och regeringen. Konstruktionen Viken *fylke* är en annan region som diskuterats livligt. Enligt ledaren för Hagen-kommittén för regionreformen är Viken-konstruktionen ett problem eftersom Oslo inte ingår (KS-podden, 2020a). Däremot, om Oslo hade inkluderats i Viken skulle regionen vara en för stor och stark spelare baserat på befolkningen i förhållande till resten av Norge. Hagen föreslår att man i stället bör överväga en struktur där man samlar Østfold, Akershus och Oslo, men separerar Buskerud (KS-podden, 2020a).

Det är inte bara regiongränserna som ingående har diskuterats i media. Vissa statliga ansvarsområden som man tidigare förutspådde skulle överföras till regional nivå har numera lagts på hyllan (till exempel kulturområdet). Problemen med att överföra anställda från *Vegvesen* (norska Trafikverket) till regionerna (*fylkeskommunerna*) har också uppmärksamrats. Förslaget var att överföra cirka 5 000 årsverk från myndigheter till kommunerna. Hittills har man överfört cirka 50, enligt intervjun (KS-podden, 2020b). Det är fortfarande tidigt i övergångsfasen och det är tydligt att saker och ting tar tid.

En annan aspekt som togs upp av studiens informanter var utebliven finansiering. Även om ett antal mindre uppgifter har överförts från staten till regionerna är det uppenbart att möjligheten att ta sig an och efterfråga större uppgifter är svår utan ytterligare anslag (till exempel kulturarvsskydd). Det fanns en hel del politisk vilja bakom regionreformen, eftersom den var rotad i idén om större uppgifter och större anslag. I en av intervjuerna framkom att fysisk planering, miljöuppdrag och transport är viktiga ansvarsområden. Det är också dessa uppdrag som ofta skapar politiskt engagemang, här med regionen som en relevant mellanstatlig regeringsnivå.

Den generella diskursen handlar om vad som uppfattas som en omfattande centraliseringspolitik (alla intervjuer). Regional- och landsbygdspolitiken har därmed fått

ett nytt liv och står högt på agendan. Detta kan bland illustreras genom ständiga hårda ledarkolumner i tidningen Nordlys, den fem timmar långa debatten om *Distriktsmeldingen* (Meld St 5, 2019–2020) i november 2020 och väljarflykt från partier som antingen står för centraliseringsprinciper eller vägrar att inta en tydlig ståndpunkt. Bland annat har ett annars litet parti som *Senterpartiet* seglat upp som Norges tredje största parti (december 2020) efter *Arbeiderpartiet* och *Høyre*. Ändå kan *Senterpartiets* region- och landsbygdspolitik inte vara den enda anledningen till uppsvinget i valet, eftersom stödet också ser ut att växa i städerna enligt informant. I dagens globalpolitiska landskap är detta en viktig debatt att ta, särskilt med ett växande missnöje bland människor i förorterna och i områden utanför de stora städerna, och en alltmer polariserad politisk diskurs. Oavsett om denna centralisering är verklig eller inte, kan man inte undkomma det faktum hur den uppfattas bland människor i det långsträckta Norge: "Människor är förbannade över centralisering" och det syns tydligt i den nationella politiken.

3.4 Sverige

3.4.1 Omställningsförmåga i Sverige

Ekonomiska kriser eller ekonomiska chocker kan ta sig uttryck på olika sätt, och sätter i många avseende olika aktörers handlingsförmåga på prov. Ekonomiska kriser förekommer till exempel vid företagsnedläggningar och större varsel, som i sin tur kan sätta press på omställningsförmåga. Vid omställning är det närings-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt framför allt regionalpolitiska insatser som är de väsentligaste. Den ekonomiska chocken ska hanteras och den är ofta geografiskt avgränsad. Dessa geografiska platser överensstämmer inte alltid med administrativa enheter som kommuner eller regioner. Ekonomiska chocker är i många fall avgränsade till mindre geografiska platser såsom orter eller specifika platser på landsbygden. Dock ska man inte underskatta betydelsen av större ekonomiska chockers effekt i ett regionalt eller storregionalt sammanhang, där omkringliggande platser, kommuner och regioner kan beröras beroende på kontext och det specifika fallet. Utifrån det här resonemanget bör varje ekonomisk chock vara unik, vilket den i många fall nog också är.

Med det sagt, finns det ändå lärdomar och strukturer att ta vara på. I det här kapitlet redogörs för några strukturer och erfarenheter om hur ekonomiska chocker hanteras inom ramen för den svenska regionala utvecklingspolitikens område och angränsande sektorspolitiska områden av betydelse för regionala utveckling och regionernas omställningsförmåga. Huvudfokus i kapitlet är inte på hanteringen av ekonomiska chocken efter COVID-19 krisen, även om den är högst relevant och får konsekvenser på många andra sätt än ekonomiska. Regionernas robusthet och resiliens har under pandemin stött på andra utmaningar, som givetvis har beröringspunkter med mer traditionella ekonomiska chocker, som är utgångspunkten för lärdomarna i vår studie.

3.4.2 Vem tar ledningen vid kris flernivåstyrning i praktiken

Innan vi redogör för hanteringen och erfarenheterna kring omställningsförmåga i mer detalj, är det av vikt att redogöra för de huvudsakliga dragen i ansvarsfördelningen i flernivåstyret och huvuddragen i idéerna kring hur omställningen vid ekonomiska chocker ska hanteras.

Från nationell nivå är det tydligt att krisläge i huvudsak ska lokaliseras och hanteras inom de strukturer som redan finns på plats. Det innebär att regionala och lokala aktörer är viktiga eftersom de har kännedom om de insatser som redan identifierats inom ramen för ordinarie uppdrag inom det regionala utvecklingsarbetet. I de nationella intervjuerna lyftes regionernas arbete i de regionala utvecklingsstrategierna fram, och att det vid kris är relevant att rikta insatserna mot de prioriteringar som redan finns etablerade. Extra ekonomiska stöd och stödpaket från statligt håll förkommer, exempelvis genom paketslösningar. Stöden kan även ske direkt genom andra policyområden. Myndigheter som Arbetsförmedlingen och Skolverket ska relativt snabbt kunna ställa om vid ekonomiska chocker, till exempel för riktade kompetensutvecklingsinsatser.

Arbetsmarknadspolitiken är i stora drag riktad mot områden som har höga arbetslöshets- tal och vid en negativ ekonomisk chock såsom vid varsel är det naturligt att Arbetsförmedlingen riktar om sitt fokus i regionen, kommunen eller på orten. Det finns inarbetade strukturer också för hur andra myndigheter ska agera. Tillväxtverket har till

exempel ett relativt nytt uppdrag vad gäller att bistå i processledningen vid varsel och omställning (se mer under avsnitt 3.4.5 nedan), vilket sattes i gång som ett pilotuppdrag för perioden 2017–19. Uppdraget bedöms ha fungerat bra och ingår numera i myndighetens uppdrag.

Tillväxtverket är den myndighet i Sverige som naturligt finns med och bistår vid ekonomiska kriser, exempelvis genom myndighetens uppdrag och expertis inom varsel och omställning likväl som inom tillväxt- och regionala utvecklingsfrågor. Huvudidén är att insatser vid ekonomisk kris ska anpassas regionalt och lokalt vid ekonomisk kris, och genomföras inom ramen för de områden eller insatser som man redan arbetar med. Därigenom kan man här tala om aktörssamverkan. Det är därför svårt att peka ut vilken aktör (myndighet, kommun, region eller regeringen) som tar taktpinnen i det enskilda fallet, just eftersom varje ekonomisk chock har sina egna karaktärsdrag som kräver olika slags ledarskap.

Att det på förhand är svårt att ange vem som håller i taktpinnen vid hanteringen av ekonomiska kriser framkom i studiens alla intervjuer. Från nationell nivå hänvisade man i huvudsak till förvaltningssystemet i Sverige där huvudmannaskapet och ansvarsfördelningen på många områden är decentraliserat till regioner och kommuner. Detta bör vara utgångspunkten även vid hanteringen av ekonomiska chocker. Det innebär att varje ekonomisk kris måste hanteras utefter de specifika förutsättningar som orsakat den och hanteras av de aktörer som i normalläge ansvarar för dessa frågor. Det finns dock en del generiska lärdomar om hanteringen av ekonomiska chocker som Tillväxtverket sammanställt i en omställningsguide (Tillväxtverket, n.d.; se mer nedan under avsnitt 3.4.5). I det svenska förvaltningssystemet hamnar alltså ledarpinnen på olika aktörer vid olika kriser. Som exempel lyfts regioner fram som den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, och det är en aktör som regeringen menar är viktig vid en ekonomisk kris. Regionerna är dessutom en politisk aktör med lokal och regional förankring, något som en informant menade underlättar vid hanteringen i samband med ekonomisk kris.

Däremot vid omställningen under ekonomiska chocker kan de drivande krafterna i regionerna variera. Erfarenheterna från informanterna visar att det i vissa regioner kan det vara landshövdingen, i andra av olika kommunalråd eller representanter från regionerna. Det ter sig alltså olika, vilket beror på traditioner och lokala förutsättningar samt individers hjärtefrågor och kapacitet. Om detta har ändrats sedan regionala utvecklingsansvaret flyttades över till regionerna i samtliga län, kan vi inte utröna från vår studie. Men efter reformen 2019 är det regionerna som primärt blir kallade till regelbunden dialog och möten med departement, Tillväxtverket med flera.

Kommunerna å andra sidan har en mer naturlig roll när det kommer till samarbete med det lokala näringslivet likväl som invånarnas deltagande i arbetskraften och försörjning. Kommunerna besitter en stor lokalkunskap vilket blir en viktig ingång i att hantera ekonomiska chocker. Från Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) håll delas denna syn, och där lyfts kommunernas roll fram mer. SKR:s informant menar att varningssignaler många gånger fångas först fångas upp lokalt av kommunerna. Därefter kan det gå ganska fort tills andra aktörer som regioner, länsstyrelser och staten är involverade. I vissa fall, om det är en betydande kris, engageras även regeringen och Regeringskansliet direkt, men vid mindre varsel (som ändå kan vara betydande på lokal

nivå) är det möjligt att det enbart hanteras av kommun och/eller region som en del av deras ordinarie uppdrag. Detta beror på många faktorer såsom krisens omfattning och kommunens handlingsförmåga.

Myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket är naturligtvis engagerade vid ekonomiska chocker, eftersom det är en del av deras uppdrag. Arbetsförmedlingen, när det kommer till matchning och jobsökande, blir en del av att hantera hög arbetslöshet. Tillväxtverket kommer in genom deras uppdrag att bistå som processledare vid varsel och omställning. Vid större ekonomiska chocker, såsom vid Finanskrisen och nu under coronapandemin har Regeringskansliets olika departement engagerats ganska omgående – det är exempel på då regeringen engagerar sig och visar handlingskraft, vilket tidigare bland annat utmynnats i olika paketlösningar. Det innebär alltså att vid allvarliga ekonomiska kriser blir det mer naturligt att regeringen tar ledarpinnen och visa handlingskraft med olika riktade stödåtgärder. Mot bakgrunden att insatser inom regional utveckling i huvudsak sker och koordineras regionalt och lokalt, så blir den första responsen vid ekonomiska kriser att bygga vidare på nuvarande strukturer. Regeringen kliver inte in om den absolut inte måste. På så vis hanteras, åtminstone inledningsvis, många kriser lokalt eller regionalt. Dock har Regeringskansliet ganska bra överblick på situationen i orter runtom landet genom lägesuppdateringar från myndigheter till statssekreterargrupper.

3.4.3 Trollhättan – ett exempel på en paketlösning

Ser man tillbaka på en del tidigare ekonomiska chocker i Sverige efter varvskrisen och krisen i textilindustrin, finner man att olika paketlösningar genomförts. En relativt välkänd paketlösning under 2000-talet skedde i samband med Saabs och fordonsindustrins kris i Trollhättan, som innebar riktade insatser, bland annat satsningar på infrastrukturutbyggnad in mot Göteborg.

Vad som kan sägas om paketlösningar är den stora betydelsen av samordningen mellan aktörer, inklusive finansiella medel, för att understödja omställningen i en viss region eller lokalt såsom i Trollhättan. Satsningarna är många gånger riktade mot platsen där krisen pågår, och i studiens nationella intervjuer framgår att om det är någon gång som regionalpolitiska insatser blir "place-based" så är det i krissituationer. Ett annat utmärkande drag vid paketlösningar är att man, till vis del, går ifrån ordinarie strukturer och lösningar.

En övergripande idé är att man inte längre ska ta till paketlösningar vid ekonomiska chocker i Sverige. Precis som beskrivs ovan är utgångspunkten att ekonomiska chocker i första hand ska hanteras av de aktörer som har ordinarie ansvar, och att man intensifierar och riktar om insatserna inom ramen för de prioriteringar som redan har gjorts regionalt och lokalt. Med andra ord, den svenska regeringen har under flera år försökt frångå paketlösningar till berörda orter och i stället kraftsamla kring de resurser som redan finns i systemet. Det ligger också i linje med att den svenska regionala utvecklingspolitiken går i sjuårscykler där medlen ofta ligger bundna i olika nationella och regionala prioriteringar, insatser och projekt. Att utgå från de fastslagna prioriteringarna och de lokala och regionala strategiska satsningarna blir då en naturlig utgångspunkt.

Dock förekommer paketlösningar emellanåt. Ett relativt nyligt exempel är ett näringslivspaket till Gotland i samband med att Ojnareskogen på norra Gotland

skyddades. Regeringsbeslutet 2015 innebar att företaget Nordkalks omstridda planer på kalkbrytning troligen stoppas vilket i sin tur leder till färre framtida jobb. Region Gotland kompenseras av regeringen med ett näringslivspaket på 100 miljoner kronor. Kompensationen skulle bidra till regional tillväxt, bland annat kompetensutveckling. Samtidigt gav regeringen Tillväxtverket ett uppdrag att fördela dessa insatser så att det bidrar till regional tillväxt.

Trots att den huvudsakliga idén att kriser och ekonomiska chocker ska hanteras inom ramen för det system och inom de strukturer som den regionala utvecklingspolitiken i normalläge agerar, fortsätter paketlösningar att förekomma med jämna mellanrum. Det kan nog delvis förklaras genom politiskt önskemål om att visa handlingskraft från statligt håll. Därför går det inte att utesluta att det i framtida ekonomiska kriser som tar sig uttryck framför allt lokalt/regionalt, kommer någon form av paketlösning.

Kris i bilindustrin i Trollhättan

Krisen i Trollhättan var en negativ ekonomisk chock, med ett av de större varslen som påverkat ett lokalsamhälle och företag med deras underleverantörer i Sverige. Det innebar att Saab Automobiles gick i konkurs med 3 738 varslade personer för Saab och dess underleverantörer under 2011/2012. Exemplet Trollhättan är en negativ ekonomisk chock där många insatser och händelser inträffade såväl *innan* som *efter* konkursen. Det är omöjligt att i vår rapport redogöra för alla insatser som genomfördes före konkursen och som en del av omställningsprogrammet. Den intresserade hänvisas därför till Kontigos utvärdering av insatserna för omställning i samband med krisen i Trollhättan (se Västra Götalandsregionen, 2016).

Den ekonomiska chocken i Trollhättan förknippas ofta med så kallade riktade stödåtgärder genom en paketlösning. I Kontigos utvärdering framgår att det var en rad olika åtgärder som kunde sättas i gång, vilka i vissa fall initierades redan under finanskrisen 2008 när det förvarnades om en kommande bilindustrikris. Det gjorde bland annat att samverkan mellan olika aktörer, såsom kommunerna, arbetsförmedlingen med flera fanns på plats när väl konkursen och varslat var ett faktum (Västra Götalandsregionen, 2016). Åtgärderna fokuserade i stor utsträckning att skala upp redan etablerade metoder och arbetssätt vilket möjliggjorde en snabb start på det operativa arbetet.

Det är dock av vikt att framhäva att en hel del stödåtgärder och riktad paketlösning kom från regeringens håll. Omställningsprogrammet som initierades omfattade insatser inom fyra huvudområden:

- Näringslivsutveckling
- Kompetens och utbildning
- Arbetsmarknadsåtgärder
- Kollektivtrafik och infrastruktur

Gällande satsningarna på infrastrukturutbyggnad handlade det bland annat om förbättrad kollektivtrafik. Västra Götalandsregionen gav Västtrafik i uppdrag att förbättra kollektivtrafiken in mot Göteborg för att skapa bättre pendlingsmöjligheter. År 2012 anslog Regionutvecklingsnämnden i regionen 1,3 miljoner kronor för en uppstart att utöka pendlingsmöjligheterna mellan Trollhättan och Göteborg/Hisingen. Man tog fasta på satsningar som redan påbörjats, bland annat utbyggnaden av dubbelspår mellan

Trollhättan och Göteborg. Dessa kunde förstärkas genom satsningar på kollektivtrafiken inom omställningsprogrammet (se bland annat Västra Götalandsregionen, 2016). Det är alltså av vikt att komma ihåg att Sveriges regering redan 2007 beslutade om "Trollhättanpaketet" som bestod av satsningar på att förstärka förutsättningarna för bilindustrin i Trollhättan. Dessutom hade man sedan 2004 haft förhandlingar med GM och olika regionala och lokala aktörer. Detta ledde till att regeringen hade beslutat att göra investeringar i infrastruktur i regionen (Västra Götalandsregionen, 2016). De redan etablerade satsningarna tog fart innan omställningsprogrammet, vilket gjorde att satsningarna inom omställningsprogrammet i stället kunde riktas mot att dra nytta av de "hårda" satsningarna som redan var under utbyggnad.

Kontigos utvärdering kan inte peka på vilka exakta effekter som åtgärderna och satsningarna i kollektivtrafiken har haft, men de nya busslinjerna och hyresavtal med Öresundståg är några åtgärder som ändå bidragit till att man kan se att pendlingen in mot Göteborg har ökat. Intervjupersonerna i utvärderingen lyfte också fram att satsningarna inom kollektivtrafiken och de förbättrade pendlingsmöjligheter sågs som positiva och viktiga för regionens omställning (se mer Västra Götalandsregionen, 2016).

I intervjuerna beskrevs paketylösningen i Trollhättan, framför allt med avseende på infrastruktur och forskning, som en förstärkning av redan identifierade satsningar som fanns på plats i regionen. En av informanterna från nationell nivå beskriver Trollhättan som ett typexempel på behovet av att arbeta med flernivåstyre. Hen syftar på att staten (regeringen) snarare samverkat och samarbetat med regionen än att tagit över uppgifter från dem. Det innebar att statens fokus blev att förstärka och stötta redan identifierade satsningar inom ramen för de strukturer som redan fanns på plats.

Avslutningsvis är det av vikt att kort nämna omställningsprogrammets insatser inom bland annat kompetensutveckling. Omställningsprogrammet bestod av ett flertal insatser och finansierare (se tabell 4). En signifikant del av finansieringen kom från fyra aktörer Västra Götalandsregionen (som gick in med både regionala och statliga medel), Högskolan Väst, Arbetsförmedlingen samt Globaliseringsfonden. Tillsammans gick dessa aktörer in med 85 procent. EU:s globaliseringsfond ansågs som viktig för att möjliggöra för Arbetsförmedlingen att även erbjuda icke-prioriterade grupper reguljär utbildning och aktivitetsstöd.

Tabell 4 Omställningsprogrammets finansiering 2012–15

Finansiär	Summa (milj. kr)
Västra Götalandsregionen – regionala medel	50
Västra Götaland – statliga medel	50,2
Trollhättans Stad	3
Fyrbodals kommunalförbund	3
Högskolan Väst	168

Finansiär	Summa (milj. kr)
Yrkeshögskolan	39,3
Skolverket	23,1
Arbetsförmedlingen	100,9
ERUF	16,6
Globaliseringsfonden	61,3
SUMMA	515,4

Källa: Västra Götalandsregionen, 2016

Kortfattat bestod hanteringen av krisen i Trollhättan av en paketslösning som riktade sig till flera områden. Vissa paket/stödåtgärder genomfördes redan innan krisen, men där omställningsprogrammet var reaktivt när krisen var ett faktum och byggde på en kombination av olika finansiärer, inklusive medel från EU.

3.4.4 Riktade insatser mot geografiska platser

I föregående kapitel beskrevs den statliga svenska regionalpolitiken som generell och med fokus på tematiska insatser snarare än geografiska. Den regionala regionalpolitiken är däremot mer specifik genom att vara just regional. Exempelvis arbetar flera regioner numera med strukturbilder eller till och med fysisk regional planering (såsom i Stockholm och Skåne). Samhällsplaneringen kan fungera som ett policyintegrerande arbetssätt för att koordinera rumsliga insatser som ligger inom den regionalpolitiska handlingsförmågan. Dock är det för tidigt att utröna hur väl utvecklad kopplingen är mellan regionala utvecklingsstrategier och rumsliga strategier såsom strukturbilderna. Men behovet av riktade rumsliga insatser vid ekonomiska chocker är tydligt. Det är därför möjligt att rumsliga strategier i framtiden bör inarbetas som en del av ordinarie regionala utvecklingsarbetet, med tanke på att hanteringen av ekonomiska chocker i första hand ska utgå från ordinarie utvecklingsarbete. Som framgår ovan, om det är någon gång som regionalpolitiska insatser blir "place-based" så är det under kriser.

En representant från SKR som intervjuades har själv goda erfarenheter av att delta i arbetet från kommunalt håll med *RUFS 2010*²¹ i Stockholm, när hen var verksam i en kommun. Dessa erfarenheter har hen tagit med sig i sitt arbete på SKR och ser där ett betydelsefullt utvecklingsbehov vad gäller att koordinera insatser inom ekonomisk utveckling, näringslivsutveckling och fysisk planering över kommungränser. En koordinering som förhoppningsvis kan leda till ett mer robust samhälle när väl krisen är där.

Avslutningsvis, i Regeringskansliet är fokus, framför allt vid ekonomiska chocker såsom varsel, att rikta in sig mot orter. Diskussionerna är inte primärt riktade mot regioner och kommuner, utan man har insett att kriserna ofta tar sig uttryck mer lokalt. Som framgår

²¹ RUFS 2010 var en kombinerad RUS och regional fysisk plan i Stockholms län.

nedan, finns idag statssekreterargrupper och IDA-grupper (interdepartementala arbetsgrupper) på Regeringskansliet som får lägesuppdateringar av myndigheter. I diskussionerna i statssekreterargruppen riktar man sig mot orter, just för att kunna rikta stöden vid en eventuell kris.

3.4.5 Varsel och omställning

Ibland är det svårt att se och utvärdera effekterna av de insatser som genomförs, framförallt när krisen pågår. Om insatserna har lett till nya arbetssätt och strukturer som i sin tur bättre koordinerar ordinarie insatser och handlingsförmågan vid exempelvis ekonomiska kriser bör det ses som positivt. Även om det är svårt att veta om arbetssätten och strukturerna hade etablerats oavsett insatsen. När det kommer till varsel och omställning genomfördes några insatser i samband med finanskrisen 2008, och man har därefter byggt upp nya arbetssätt för att bättre hantera kriser.

Det som infördes 2009 var så kallade *varselsamordnare*. Detta kom till under en tid då man från nationellt håll inte hade lika väletablerade forum med regionerna till sitt förfogande, och Tillväxtverket inte hade nuvarande uppdrag att bistå som processledare vid varsel och omställning. Sedan finanskrisen har en del strukturer och betydelsefulla former för samverkan etablerats, inte minst för hanteringen av ekonomiska kriser. En stor del av initiativen och förändringen startades i samband med införandet av varselsamordnare.

Statskontoret (2011) hade i uppdrag att utvärdera systemet med varselsamordnare som inrättades under åren 2009 och 2010. Varselsamordnarnas funktion ifrågasattes något, och kritiken som framfördes handlar om ifall hanteringen av krisen snarare var ett resultat av befintliga strukturer och nätverk som etablerats under 1990-talens krisår. Exempelvis skriver Statskontoret (2011, s. 8) att: *”Det är svårt att urskilja i vilken utsträckning enskilda faktorer eller omständigheter bidragit till den samordning som kom till stånd i samband med finanskrisen. Vår bedömning är ändå att den starkaste drivkraften bakom den regionala samordning som ägde rum låg i det allvarliga ekonomiska läget”*. Vidare konstateras att varselsamordnarna som inrättades på regional nivå kan ha underlättat samordningen, men att de inte i stort påverkat aktörernas möjlighet till att få till viktiga samtal, etablera samsyn och lösningar.

Oavsett om Statskontorets kritik är befogad eller inte, beskriver en av informanterna i vår studie varselsamordnarna som ett embryo till vad som har utvecklats sedan dess. Om det finns ett orsakssamband mellan inrättandet av varselsamordnare och den förändring som skett sedan dess är däremot svårt att konstatera. Det man kunde se i samband med inrättandet av varselsamordnare var att det tidigare behovet av att förtydliga kommunikation och att samordna insatser regionalt och nationellt förbättrades. Med andra ord, på regional nivå kunde man snabbare få till en behovssimulering, samla aktörer och skicka in uppdatering direkt till regeringen. Regeringen samlades i IDA-grupper och statssekreterargrupper, och kunde på så vis snabbt få inspel om vilka behoven var och vilka satsningar som krävdes, och kunde sedan processa dessa i Regeringskansliet vilket därefter kunde falla ut till olika initiativ.

Det som har skett sedan varselsamordnarna är att nya strukturer har etablerats med kommunikationskanaler till viktiga myndigheter, regioner och kommuner. En statssekreterargrupp och en vilande IDA-grupp som leds av enheten för regional tillväxt och landsbygds politik vid Näringsdepartementet. Den senare är redo att sätta i gång om

den behövs och i gruppen riktas arbetet primärt mot orter, snarare än mot kommuner och regioner med tanke på att ekonomiska chocker i de flesta fall är lokala. Statssekreterargruppen träffas ungefär var tredje vecka för att få en lägesuppdatering, och kan på så vis få till stånd en koordinering med riktade stödinsatser om det behövs. De kontinuerliga lägesuppdateringarna sker genom att myndigheter bjuds in till statssekreterargruppens möte. Återkommande deltagare på dessa möten är representanter från Regeringskansliets olika departement såsom arbetsmarknadsdepartementet, utbildningsdepartementet, finansdepartementet och näringsdepartementet, och i förekommande fall andra berörda. Tillika deltar inbjudna berörda myndigheter som bidrar med lägesuppdateringarna, bland annat Tillväxtverket. Om behov uppdragas på statssekreterargruppens möten så kan arbetet i en IDA-grupp initieras. IDA-gruppens arbete riktar sig mot berörda orter, och därmed blir fokus på orters och regionernas långsiktiga konkurrenskraft.

Myndigheternas ordinarie uppdrag är således viktiga för att kunna bidra med värdefull kunskap och information under lägesuppdateringarna på statssekreterargruppens möten. I praktiken sker det visserligen en löpande dialog mellan myndigheter och departement, inklusive ett löpande arbete inom varsel och omställning, där specifikt Tillväxtverkets relativt nya uppdrag är av betydande vikt. Dock innebär strukturen med återkommande möten var tredje vecka inom ramen för statssekreterargruppen att lägesuppdatering från bland annat Tillväxtverket kommer till kännedom hos Regeringskansliets departement genom att det finns en formaliserad process för detta.

Här bör Tillväxtverkets relativt nya uppdrag inom varsel och omställning lyftas fram då det kan bidra till värdefulla inspel under lägesuppdateringarna. Under 2017–19 hade Tillväxtverket ett pilotuppdrag med syftet att bidra som processledare vid varsel och omställning. Det kan ses som en naturlig övergång att formalisera erfarenheterna med varselsamordnarnas uppdrag från i början av 2010-talet. Pilotuppdraget sågs också som en förlängning av Tillväxtverkets gällande uppdrag inom näringslivsutveckling och regionala utvecklingsinsatser som bland annat består av att samla relevanta aktörer (regioner med flera). Tillväxtverkets nya uppdrag innebär främst att myndigheten bistår och fungerar som en ingång till andra myndigheters resurser som kan användas om det finns ett behov på regional och lokal nivå. När en kris uppstår ser insatsbehoven olika ut i regioner, kommuner, eller mer lokalt. Här blir Tillväxtverkets uppdrag viktigt för att bistå i processen att mer effektivt matcha rätt myndigheter med de aktuella regionala och lokala behoven.

En av informanterna var försiktig med att peka på vad som hade hänt utan Tillväxtverkets uppdrag och utan erfarenheterna av varselsamordnare i början av 2010-talet. Dock har det som en reaktion på Tillväxtverkets varsel- och omställningsuppdrag framkommit att många regioner uppskattar *en ingång* på nationell nivå som har ansvar för att koordinera och samordna insatser inom regional utveckling, varsel och omställning. Det är viktigt att rätt aktörer involveras om kris uppstår, men att mobilisera "rätt aktörer" kan vara svårt för en enskild kommun eller region. Det är mot bakgrunden av dessa goda erfarenheter man valde att fortsätta med Tillväxtverkets uppdrag efter pilotuppdragets genomförande.

På senare tid har man från Regeringskansliets håll sett att det finns ett behov för Tillväxtverket att arbeta mer direkt med orter snarare än med kommuner och regioner,

eftersom det i de flesta fall är på orter eller mer lokala platser som ekonomiska chocker såsom varsel främst sker. Men även om insatserna riktas mer lokalt ska det alltid göras i direkt dialog och samverkan med regionen. Insatserna måste korrelera med regionernas långsiktiga planer.

Regeringskansliet har ingen roll att vara operativa ute på orterna. Därför är det viktigt att myndigheter har kanaler ute "på fältet" och örönen mot marken. Koordineringen uppåt görs primärt genom de statssekreterargrupper som beskrivits ovan. Det har därför varit viktigt att utveckla och förstärka de strukturer och kanaler som redan finns på plats. Det är en av huvudanledningarna bakom Tillväxtverkets uppdrag inom varsel och omställning. Att bygga vidare på myndighetens tidigare uppdrag, befintliga kanaler, nätverk och erfarenheter inom regionalpolitiska insatser och näringslivsutveckling. Dessa i sin tur blir viktiga vid ekonomiska kriser. Kortfattat kan man sammanfatta att man på senare år har försökt bygga vidare på befintliga kanaler i stället för att bygga nytt.

I Tillväxtverkets regleringsbrev för 2020 står följande om framgångsrik myndighetens uppdrag inom varsel och omställning som beskrivits ovan: *"Tillväxtverket ska bistå regioner med insatser som stärker deras arbete vid varsel och omställning i näringslivet. Arbetet ska bygga på kunskap och erfarenhet från Tillväxtverkets tidigare uppdrag inom området och samordnas med myndighetens övriga arbete inom regional tillväxtpolitik och näringspolitik. Tillväxtverket ska genomföra insatserna i nära samverkan med de statliga myndigheter som Tillväxtverket anser berörda i respektive fall."* (Regeringskansliet, 2019b)

Under hösten 2020 gick regeringen ut med en ytterligare förstärkning av uppdraget som fördubblar de medel som Tillväxtverket har till förfogande för sitt arbete med varsel och omställning. I ett pressmeddelande framgår att *"Uppdraget syftar till att ytterligare stärka regioners och kommuners omställningsarbete och öka deras kapacitet att hantera konsekvenserna av varsel och omställning."* (Regeringskansliet, 2020c).

Avslutningsvis har Tillväxtverket relativt nyligen tagit fram en omställningsguide (se Tillväxtverket, n.d.). Idén är att guiden ska vara en generisk guide för kommuner och regioner som står inför en större företagsnedläggning eller etablering. Den riktar sig således primärt mot tjänstemän och politiker i en kommun eller i en region. Guiden består av stöd och idéer om hur en större omställning kan hanteras. Även om varje ekonomisk chock i sig är unik, så har guiden tagits fram baserat på tidigare erfarenheter av omställningar för identifiera generella faser och processer som kommuner kan arbeta med när väl krisen kommer. Tillväxtverket skriver bland annat att det historiskt sett krävts insatser för att antingen: (i) mildra effekten och framför allt stärka förnyelseförmågan hos det befintliga näringslivet för att minska sårbarheten, eller (ii) att mobilisera och kraftsamla kring de möjligheter som dyker vid större investeringar och etableringar. Det innebär att guiden beaktar omställningar som kan vara både positiva och negativa (Tillväxtverket, n.d).

Guiden är relativt omfattande och består av 48 sidor. Den är också tillgänglig direkt på Tillväxtverkets hemsida som ett webbaserat verktyg som kan uppdateras med nya erfarenheter. Den består dels av olika exempel från tidigare omställningar och dess hantering, dels av fem steg som omställningsprocessen består av. Dessa steg är:

1. *Förbereda*: I förberedelsefasen skapas en övergripande bild av situationen. Där ska man bestämma roller och ansvar i det kommande arbetet.

2. *Analysera*: Här görs en fördjupad analys och situationen för näringslivet och sysselsättningen i det aktuella området dokumenteras.
3. *Planera och förankra*: I detta steg konkretiseras arbetet och förankring avseende vad som ska göras och av vem. Beslut tas om prioriteringar, resurser och organisation.
4. *Genomföra*: I detta steg genomförs insatserna som ska stärka det kvarvarande näringslivets utveckling.
5. *Följa upp*: Olika faktorer påverkar hur omställningen ska hanteras av kommuner och regioner. I detta steg föreslås att man ska undersöka beroendet av stora företag, arbetsmarknaden och företagandet. (se mer i Tillväxtverket, n.d.).

3.4.6 Formaliserad samverkan för regional utveckling

Det finns flera kanaler där samverkan sker mellan aktörer inom ramen för ordinarie uppdrag inom regional utveckling. I intervjuerna lyftes Regeringens forum för regional utveckling fram (se även Regeringskansliet, 2015a; Regeringskansliet, 2015b; Regeringskansliet, 2015c; Tillväxtverket, 2020d). Forumet ses som en central arbetsform i regionernas omställningsarbete eftersom detta är en del av den samverkan som sker mellan väsentliga aktörer inom det regionala utvecklingsuppdraget. Varsel och omställning är en av de frågor som tas upp på i princip varje forum, vilket indikerar betydelsen dessa forum har för att bistå regionerna och kommunerna i deras omställningsförmåga.

Som beskrivits ovan har samverkansmodellerna mellan stat och region/kommun för att hantera kris och omställning utvecklats under 2010-talet. Om det var ett resultat av varselsamordnarnas arbete i början av 2010-talet är svårt att utröna, men parallellt med detta har regeringens forum för regional utveckling förstärkts. Forumet etablerades i nuvarande form 2015 (Tillväxtverket, 2020d), men liknande former hade funnits dessförinnan (*Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*) och bidrog till erfarenhetsutbyte och lärande mellan regionala politiker och regeringen, men också mellan regionerna. Det sågs som ett värdefullt instrument för en samlad dialog mellan regeringen och den regionala nivån (se Regeringskansliet, 2015a). I den nationella strategin beskrevs att det nya forumet skulle bygga vidare på det tidigare och att dialogen mellan politiker och tjänstemän skulle fortsätta att utvecklas. Därigenom skulle man knyta nya tematiska arbetsgrupper och befintliga tjänstemannadialoger till regeringens forum för regional utveckling.

Från nationellt håll upplevs regeringens forum för regional utveckling som det främsta verktyget för dialog med regionerna, och det är en samarbetsform som dessutom utvecklats sedan starten. I den kommande nationella strategin, menar en av studiens informanter, kommer man utveckla samarbetet ytterligare.

Forumerna fyller en viktig funktion för att skapa kanaler och strukturer, mellan myndigheter och regioner, vilka är viktiga funktioner att ha på plats när en krissituation uppstår. Det är därför inte förvånande att det finns ett önskemål om att fortsätta och vidareutveckla forumerna. Under de senaste åren har forumerna genomförts både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Det innebär att så kallade "POL-forum" som är mer strategiska genomförs med politiker som från Regeringskansliet representeras av statsråd eller statssekreterare och regionerna representeras av sina politiska företrädare. I tjänste-

manforum, som emellanåt fungerar som förberedande till POL-forum, möts tjänstemännen och detta är mer tekniska och praktiskt orienterade forum (se figur 9 nedan).



Figur 9 Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–20 enligt den nationella strategin

Källa: Regeringskansliet, 2015b

En annan relativt ny, men hittills uppskattad ändring av forumen, har varit att den nya statssekreterar- och politiska ledningen från Regeringskansliets sida har valt att ha kortare, men mer frekventa möten, med regionerna. Nu är det varje månad i stället för som tidigare fyra gånger om året. Den ökade frekvensen uppskattats av regionerna och har stärkt forumens betydelse.

Som konklusion kan man se de regionala forumen som en del av ordinarie system, och att deras betydelse inte ska underskattas när det gäller arbetet med regionernas och kommunernas omställningsförmåga vid ekonomiska chocker. Forumen fungerar som en viktig arena för dialog, gemensamt lärande och samverkan.

3.4.7 EU:s reaktiva förmåga vid kris

EU har framför allt genom strukturfondspolitiken en viktig roll för regionalpolitiken i Sverige. Medel som tilldelas från EU:s strukturfondsprogram är ett resultat av den förhandling som sker inför varje programperiod på sjuårsbasis. Det finns en överenskommelse mellan regeringen och regionerna som innebär att målområdena, det vill säga NUTS-2 regionerna (vilka är 8 till antalet, jämfört med Sveriges 21 regioner), tar fram EU-programmen för strukturfondernas medel. Att koordinera detta arbete är upp till regionerna. Vid programskrivningen tar man hänsyn till de regionala utvecklingsstrategierna och de medel som avsätts kopplas sedan med de regionala utvecklingsmedel som avsatts i de regionala utvecklingsstrategierna.

EU-programmen är styrda av en förhandling mellan medlemsländerna i EU, som förhandlas fram på sjuårsbasis som motsvarar EU:s programperiod. Inom ramen för strukturfondsprogrammen finns emellertid, liksom inom ramen för statsbudgeten och de regionala utvecklingsprogrammen, möjlighet att göra justeringar och omprioriteringar

inom ramen för programmen och de medel som avsatts för dessa. Dessa möjligheter är betydelsefulla, inte minst för att kunna vid händelse av ekonomisk kris eller chock.

Med anledning av Covid-19 pandemin har EU tagit fram ett nytt program som kallas React-EU som ska bidra till omställningen. Detta avser nuvarande programperiod och inte den kommande programperioden som också börjar gälla från 2021. Följaktligen har budgeten i den nuvarande europeiska regionala utvecklingsfonden förstärks genom React-EU med 534 miljoner kronor i ett första skede, och det kan tillkomma ytterligare medel under hösten 2021 beroende på hur hårt drabbat landet är i förhållande till övriga länder i EU (Tillväxtverket, 2020e). React-EU är riktat mot sex tematiska inriktningar, som regionerna kommer att ha möjlighet att bedriva projekt inom:

1. Digital omställning
2. Grön omställning
3. Innovation
4. Internationalisering
5. Företagsfrämjande systemet
6. Branschsatsningar

Tillväxtverket skriver på sin hemsida att *”Insatsområdet ska användas för att stärka näringslivetets förmåga till omstart och omställning och utifrån regionala behov erbjuda en mix av rådgivning, coachning, finansiella stöd och andra insatser riktade till små och medelstora företag.”* (Tillväxtverket, 2020f). Fokus är alltså på omställning, med specifikt fokus på grön och digital omställning samt återhämtning av ekonomin efter coronapandemin.

React-EU ska pågå i tre år, med andra ord vara genomfört senast 2023. Medlen avser hela Sverige och medfinansieringsgraden kan variera mellan 0 och 25 procent beroende på projekt (Tillväxtverket, 2020e). Finansieringen sker formellt genom det nationella regionalfondsprogrammet som bygger på Europa 2020-strategin, men medlen ska fördelas regionalt genom en framtagen fördelningsnyckel. Kortfattat kan man konstatera att det har tillkommit ett nytt insatsområde inom det nationella regionalfondsprogrammet; nämligen *”Insatsområde 5. Främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar genom React-EU”* (Tillväxtverket, 2020f).

En av studiens informanter beskrev React-EU som ett resultat av EU:s handlingsförmåga vid kris. Den visar även att trots fastslagna ramar för en programperiod, finns en flexibilitet hos EU framför allt när det är en global kris som påverkar hela EU-området och inte ett enskilt medlemsland. När detta sker, har uppenbarligen EU en förmåga att göra en sådan omprioritering, och där menar en av studiens informanter att EU har ett behov av att visa att sina medel ska sättas där de behövs mest.

3.4.8 LKAB:s utveckling i Kiruna – exempel på en positiv chock

Här ska vi rikta ljuset mot positiva ekonomiska chocker, som kan ske vid nya stora företagsetableringar, eller en större expansion av ett redan etablerat företag eller industri. Positiva chocker kan även sätta press på det lokala och regionala samhället på liknande sätt som vid negativa chocker och därmed kräva samordning av aktörer och policyområden inom ramen för flernivåstyret. De positiva chockerna är dock inte inkluderade på samma sätt i de strukturer och rutiner som man har vid större varsel eller en företagsnedläggning. När det diskuteras om hantering av ekonomiska chocker i en

svensk kontext är sällan positiva chocker det första man tänker på. Det kan i sin tur leda till ett större kliv för att initiera och identifiera nödvändiga insatser för att bemöta utmaningarna som kommer med positiva chocker. För även om dessa chocker har en positiv karaktär kan de leda till stora påfrestningar på olika samhällsfunktioner som kräver insatser på lokal, regional och nationell nivå.

Tillväxtverket (n.d) beskriver dock i sin omställningsguide att omställningar antingen består av nedläggningar och varsel, eller att "*mobilisera och kraftsamla för att fånga upp de möjligheter som stora investeringar och etableringar skapar.*" Det i sig visar att omställning är en term som också är kopplad till större investeringar och etableringar, medan ekonomiska chocker som koncept närmast har en negativ klang. Däremot är alla åtta exemplen i Tillväxtverkets omställningsguide olika former av negativa ekonomiska chocker, och fokus i omställningsguiden är framför allt riktad mot hanteringen av nedläggningar och varsel. Däremot skulle både guiden och stöden som presenteras i guiden kunna tillämpas för att kraftsamla också vid en positiv ekonomisk chock.

Vid en positiv ekonomisk chock i form av en företagsetablering kan det exempelvis vara angeläget att möta det nya kompetensbehovet och locka ny arbetskraft till en ny ort. Det innebär att många samhällsplaneringsfrågor kommer upp, till exempel hur man gör orten attraktiv som bostadsort så att man löser kompetensförsörjningsbehovet och undviker arbetskraft som flyger in och flyger ut. Att skapa attraktiva orter är inte enkelt, men det finns dock några goda nordiska exempel att inspireras av (se tex. Kull et al, 2020). Det gäller att agera med kort varsel, koordinering och samhällsplaneringsfrågor spelar här en viktig roll.

Ett färskt exempel på en ort som "drabbats" av en positiv ekonomisk chock är *Skellefteå* i och med etableringen av Northvolts batterifabrik. Prognoser pekar på 3–6 000 nya jobb i en kommun som idag har strax över 70 000 invånare. Industrietableringen har i sin tur bidragit till en ökad efterfrågan på bostäder och här har kommunen möjliggjort för bostadsbyggande i sin fysiska planering. En del områden var utpekade i kommunens översiktsplan redan innan beskedet för etablering vilket sedan har kunnat omvandlas till detaljplanearbete. Däremot är det många andra områden som också berörs, såsom infrastruktur, kollektivtrafik, skolor, närhet till attraktiva rekreationsområden, lokalisering av lokal service med mera (se mer, Skellefteå kommun, 2018).

Ett annat exempel där den fysiska planeringen tydligt kopplas in är *Kiruna och stadsflytten*, som är en konsekvens av LKAB:s expansion. En hel stadsflytt är på många sätt något unikt. I Kiruna har LKAB:s expansion inneburit att antalet arbetstillfällen kraftigt har ökat vilket ställer krav på kommunen och regionen att implementera och koordinera insatser mellan olika policyområden för att utveckla lokalsamhället. LKAB:s långsiktiga ambitioner att stanna kvar och fortsätta med malmbrytningen presenteras i företagets strategi och mål där man har tydliga omställningsmål för den egna verksamheten att bli koldioxidfri senast 2045 (se LKAB, 2020a). För kommunen innebär det ett behov av goda strategier för att både behålla nuvarande arbetskraft och locka framtida arbetskraft att flytta till staden.

I positiva chocker som dessa blir samhällsplaneringens roll ganska tydlig som viktigt verktyg, både för att samverka mellan olika politik eller policyområden och för samverkan mellan olika aktörer. Det är många olika frågor, som behöver koordineras och

lösas för att möjliggöra för bästa utfall av etableringen. Å andra sidan finns det också risker med större etableringar. I intervjuerna lyfts exempelvis potentiellt negativa konsekvenser för övriga näringslivet på orten, i kommunen eller i regionen som påverkas då en dominerande aktör tar över en större del av den lokala arbetsmarknaden. Beroende på hur detta hanteras, så kan det få negativa konsekvenser. I intervjuerna togs som exempel att fokus i det regionala utvecklingsarbetet kan tvingas byta riktning och i stället fokusera på de tidigare välmående företagen i det lokala näringslivet som fått svårt att överleva som en konsekvens av den större företagsetableringen. Om matchningsgapet mellan den "gamla kompetensen" och den "nya kompetensen" ökar, kan det innebära att gapet mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden också ökar.

Med andra ord, inte heller en positiv omställning är alldeles enkel, även om på det stora hela är positivt för lokalsamhället. Det handlar dock om att kunna ställa om och göra orten och regionen attraktiv såväl långsiktigt som att lösa de mer kortsiktiga utmaningarna. Om etableringen är mycket omfattande så kan det innebära att orten blir starkt beroende av den nya etableringen. Det är då viktigt att finna strategier som är resilienta ur ett långsiktigt perspektiv. Ett ensidigt näringsliv innebar också potentiell sårbarhet inför framtida kriser. Beroende av stora företag är en av de risker som Tillväxtverkets (n.d.) omställningsguide listar och är en aspekt som man måste analysera och följa upp kontinuerligt.

Mekanismerna vid positiva chocker, såsom företagsetableringar, tenderar att vara mindre studerade och strategierna för att hantera dessa är inte lika etablerade såsom vid hanteringen av negativa chocker. Visserligen kan de fem stegen i Tillväxtverkets (n.d) omställningsguide eventuellt appliceras på positiva chocker. Lärdomar från positiva chocker behöver däremot samlas in och studeras mer noggrant, för att mer kunna förbereda regioner, kommuner och andra aktörer på hur dessa aktörer på bästa lämpliga sätt ska hantera dem. Positiva chocker kan föra med sig utmaningar inom många områden; kompetensförsörjning, utbildning, matchning, och inte minst efterfrågan på bostäder, service och attraktiva boendemiljöer.

Stadsflytten i Kiruna

*"Redan i förra översiktsplanen från 2002 konstaterade kommunen att bebyggelsen i Kiruna centralort kunde komma att påverkas av gruvbrytningen. Ändringen i efterfrågan på malm gjorde att LKAB startade processen med stadsomvandlingen 2004. Detta skedde genom att LKAB uppmärksammade kommunen på att detaljplaner för områdena närmast LKAB:s industriområde skulle komma att hamna inom deformationsområdet. Då nuvarande huvudnivå, 1365, är utbruten visar prognosen att deformationerna kommer att ha nått Adolf Hedinsvägen i norr." (Kiruna Kommun, 2018, s. 28).*²² Så inleds sektionen om stadsomvandlingen och stadsflytten i Kirunas översiktsplan från 2018, som visar på att processen med stadsflytten har pågått under nästan två decennier i Kiruna, och att man redan år 2002 konstaterat att en stadsflytt i framtiden eventuellt var nödvändig.

Förutsättningarna och bakgrunden till stadsflytten ligger således i företagets LKAB:s gruvbrytning. LKAB är den dominerande arbetsgivaren i staden och kommunen, och är därmed oerhört viktig för den lokala och regionala utvecklingen. 2004 stod det helt klart

²² Huvudnivån är det djup där malm från brytningsnivåer ovan samlas upp och krossas för vidare transport till markytan. 1365 anspelar på huvudnivåns djup i meter under markytan.

att järnmalmshutningen som pågått i kommunen i över 100 år skulle få en avsevärd påverkan på stadens centrala delar. Eftersom gruvhutningen är basen i Kirunas industri var kommunen beredd att flytta delar av staden. Risken för markdeformationen som ett resultat av gruvhutningen var dock inte ny, redan på 1970-talet hade stadsdelen Ön börjat att avvecklas (Kiruna kommun, 2020). Däremot att behöva flytta de centrala delarna är mer omfattande och har tagit tid.

Att flytta stora delar av staden, och i synnerhet stadskärnan som består av både kulturhistoriskt viktiga byggnader, viktiga servicefunktioner och handel är inte okomplicerat. KTH-professorn Göran Cars anställdes som projektledare för stadsflytten, men blev involverad först ett par år efter att LKAB initierat processen för behovet av en stadsflytt. Mellan 2004 och tidigt 2010 hade knappt några steg tagits, så det var bråttom att komma framåt i processen (Cars, 2017).

Att kommunen var villig att vidta åtgärder för att genomföra en stadsflytt bör ses utifrån perspektivet att både LKAB:s expansion och ortens överlevnad stod på spel. Flytten var dels en nödvändighet för att behålla stora delar av det existerande näringslivet i kommunen, dels en möjlighet för LKAB att i framtiden expandera vilket skulle ge fler arbetstillfällen. Det bör på så vis ses som en positiv chock. I denna positiva chock var samhällsplaneringen avgörande.

Behovet var policyintegrering, koordinering och samverkan mellan olika aktörer (med olika ansvarsområden) i ett flernivåstyre. Dessutom inträffar det här i ett sammanhang av en pågående omställning och kris, eftersom åtgärderna behövde tas inom en given tidsram. Det fanns således inte tid för onödigt trassel i en planeringsprocess, där byggaktörer, kommuner och andra involverade aktörer inte kommer överens. Det var en av de större utmaningarna som man stod inför när planeringen på riktigt initierades 2012–2013 (Cars, 2017).

Det som först genomfördes var att "snacka". Det är precis så som Göran Cars själv beskriver det. Under hans första fem månader som projektledare för stadsflytten var direktiven att inte rita ett pennstreck, utan att kommunicera, lyssna och prata med nyckelaktörerna. Det är viktigt att ha samma målbild och vara samstämda, annars ansågs det omöjligt att uppnå kvalitativa resultat givet den tidsram man hade inför sig (Cars, 2017).

Nyckelaktörerna var många, och processen under de fem första månaderna beskrivs som de mest effektiva i hela planeringsprocessen. Det var viktigt att få med politiken och kommunens nämnder, Kirunaborna, intresseorganisationer, fastighetsägare, köpenskap, LKAB, rymdindustrin, besöksnäringen, Trafikverket, Länsstyrelsen, investerare och byggare. Alla dessa aktörer behövde koordineras där politiken först behövde ta ett beslut om var flytten skulle ske. Utan ett sådant beslut är det en omöjlighet att gå vidare (Cars, 2017).

Lyckligtvis utmynnades detta i en samsyn och gemensam målbild. Resultatet var en "utvecklingsplan" (se Kiruna kommun, 2014). Ett sådant dokument är inte ett lagstadgat planinstrument enligt Plan- och Bygglagen. Den möjligheten fanns (genom en fördjupad översiktsplan), men man ansåg att planen skulle vara alla intressenters plan, och inte enbart kommunens plan vilket en fördjupad översiktsplan enligt Plan- och Bygglagen hade varit (Cars, 2017). Denna utvecklingsplan har därefter varit utgångspunkten för det

vidare arbetet med stadsflytten, där man genomfört markanvisningar som inte varit detaljreglerade, men utgått från utvecklingsplanen. Det har möjliggjort för flertalet aktörer att vara med och skapa det nya Kiruna. Ett exempel på en aktörsgrupp som varit involverad i många dialoger är köpmännen och handeln i den gamla stadskärnan. Många stadskärnor i små- och medelstora städer står inför utmaningar med handel, rörelse och liv (se tex. Tunström et al., 2018). Denna verklighet gällde även för Kirunas gamla stadskärna, där handeln succesivt utarmats. Att få med köpmännen på stadsflytten var därför viktigt. Deras perspektiv kunde vändas genom att dra nytta av E10:ans nya dragning precis intill den föreslagna nya stadskärnan. Något som ur ett stadsplaneringsperspektiv först ansågs gå emot många stadsplaneringsideal med tanke på tung genomfartstrafik precis intill stadskärnan. Dock vände man på perspektivet, såg det som en möjlighet och koordinerade planeringen med Trafikverket. Den nya stadskärnan behövde locka nyckelaktörer inom handeln. Detta möjliggjordes genom att intressera Coop att etablera en "externhandel" mitt i stadskärnan med en in-/avfart från E10. Detta beskrivs som en vändpunkt i processen att få med köpmännen.

Exemplet från Kiruna visar många saker. Framför allt visar det precis den utmaning som Tillväxtverket (n.d.) pekar på: beroendet av större företag. I detta fall hotades inte staden av en akut företagsnedläggning. Snarare var situationen att en flytt av staden var nödvändig för att kunna behålla stadens stora industri, men även en förutsättning för att kunna leva och bo kvar i staden med tanke på markdeformationerna.

Samhällsplaneringen, flernivåstyret och att inkludera olika aktörer; privata, offentliga och medborgarna har varit en förutsättning för att kunna genomföra stadsomvandlingen. Det finns givetvis fortfarande utmaningar och pågående processer eftersom stadsflytten fortfarande pågår. Än så länge verkar det dock gå enligt plan, och nyligen har LKAB meddelat att de har långsiktiga planer i Kiruna, bland annat ska man övergå till koldioxidfri industri och produktion (LKAB, 2020a). I samband med det har LKAB gått ut med att omställningen kommer att leda till egna investeringar som bidrar till mellan 2 000–3 000 nya arbetsställen (LKAB, 2020b). Lyckas LKAB med omställningen, har stadsflytten bidragit till att den lokala och regionala utvecklingen har hanterat en omställning som säkerställer en näringslivsutveckling i många decennier framåt. Det får framtiden utvisa.

3.4.9 Sammanfattning

I ljuset av en pågående pandemi, som sätter press på omställning och anpassning i hela samhället, fokuserar det svenska kapitlet framför allt på omställningsarbetet vid "traditionella ekonomiska chocker" i samband med stora industriella förändringar. Däremot är huvudprinciperna desamma; enligt den svenska förvaltningsmodellen ska hanteringen av ekonomiska kriser eller chocker primärt hanteras av de aktörer som har ansvar vid normalläge. Utan att ha studerat hanteringen av coronapandemin i Sverige, kan man dock se likheter i retoriken, där det decentraliserade ansvaret för flertalet frågor blir uppenbara.

Hanteringen av ekonomiska chocker hanteras inom ordinarie strukturer. Vilket innebär att man stödjer och förstärker det redan pågående arbetet med regionalpolitiska satsningar, och där kan myndigheter komma in och stötta med insatser vid behov. Eftersom regional utveckling i huvudsak är ett ansvarsområde för regionerna, är det regionerna som vid en ekonomisk chock behöver hantera detta i nära samverkan med de

kommuner och/eller orter som drabbats. *Tillväxtverkets uppdrag* att bistå som processledare vid varsel och omställning har uppskattats av kommuner och regioner. Det är ett relativt nytt uppdrag, där man bland annat hjälper till med att matcha myndigheternas stödinsatser med kommunernas och regionernas behov.

Under 2010-talet har man utvecklat och förstärkt kanaler och nätverk mellan myndigheter (exempelvis Tillväxtverket) och regionerna inom ramen för aktörernas ordinarie arbete. Det innebär att man dragit lärdom från tidigare kriser och att sådan hantering behöver koordineras mellan olika aktörer vars uppdrag är att agera på olika förvaltningsnivåer.

Regeringens forum för regional utveckling är ett exempel på ett verktyg där den nationella nivån samverkar med regionerna i såväl strategiska frågor som genomförande- och tekniska frågor. Vid möten i dessa forum tas det nästan alltid upp frågor om varsel och omställning, vilket bidrar till diskussioner och lärdomar som kan användas vid ekonomiska chocker. Inte minst etableras olika direktkanaler som är värdefulla för att initiera och koordinera stödinsatser vid behov. Ett annat exempel är de arbetsformer som etablerats på Regeringskansliet där man i *statssekreterargrupper* får lägesuppdateringar från myndigheterna om pågående eller begynnande ekonomiska kriser eller chocker dit eventuella stödinsatser från staten kan behöva riktas. Sammantaget illustrerar detta vikten av att förstärka och utveckla strukturer och samverkan i det dagliga arbetet för att snabbare kunna organisera sig vid kris som behöver koordineras i ett flernivåsystem.

En viktig utgångspunkt i det svenska systemet, är att regeringen inte går in om den absolut inte måste. Det finns dock undantag, exempelvis vid den pågående coronapandemin, tidigare finanskris och krisen i bilindustri. Ett annat exempel är då staten utsåg Ojnareskogen på Gotland till naturskyddsområde (Natura 2000-område), vilket som en konsekvens stoppade expansionsmöjligheterna för kalkbrytningen. Där kompensterades regionen av staten med ett "näringslivspaket" på 100 miljoner kronor.

Det är svårt att peka på någon enskild faktor som bidrar till att staten väljer att agera, men faktum kvarstår att staten vid vissa tillfällen går in och visar sin handlingsförmåga genom att allokera resurser för särskilda stödinsatser.

Positiva chocker (till exempel vid större företagsetableringar) bör primärt ses som just positiva, men kan likväl leda till påfrestningar på lokal och regional infrastruktur, bostadsförsörjning, matchning på arbetsmarknaden, kompetensutvecklingsbehov med mera. Från våra fallstudier kan vi konstatera att positiva chocker sätter press på omställning som behöver hanteras av olika aktörer och ofta måste sättas i gång relativt fort. Många gånger handlar det om att utveckla attraktiva orter där den nya arbetskraften vill bo och leva, vilket involverar många lokala och regionala samhällsplaneringsfrågor. Men de positiva chockerna kan också föra med sig utmaningar på andra områden. Med stora företagsetableringar kan finnas en risk att man på lång sikt skapar en sårbarhet, genom beroendet av ett större företag. En ny dominerande näringslivsstruktur kan även riskera att utarma tidigare välmående företag. Det gäller då att kunna hantera de nya utmaningarna och arbeta med frågor som kompetensutveckling, matchning etcetera.

Sammantaget är den svenska bilden att omställningsförmågan tar avstamp i att förstärka och bygga vidare på insatser inom de strukturer och den förvaltningsmodell som redan finns på plats. Det blir därför viktigt att fortsätta utveckla kanaler och samarbetsformer

för samverkan i ett flernivåstyre, så att man etablerar strukturer som samtidigt är både robusta och flexibla, och som man kan dra nytta av vid omställning, såväl vid *negativa* som *positiva* ekonomiska chocker.

4. Regionalpolitik och omställningsförmåga i Norden – en jämförande ansats

4.1 De nordiska regionerna och kommunerna

I ett internationellt perspektiv har Norden under lång tid haft hög tillväxt, stabil ekonomisk utveckling med högt deltagande i arbetslivet. De nordiska länderna har också under lång tid legat i framkant i internationella jämförelser på en rad olika områden, allt från innovationer, till livskvalitet och jämställdhet, och en del av framgångarna tillskrivs ofta den nordiska samhällsmodellen (bl.a. Nordiska ministerrådet, 2014, Grunfelder, Norlén, Randall, & Sánchez Gassen, 2020).

Utmärkande för den nordiska samhällsmodellen är ett långtgående lokalt och regionalt självstyre, där kommuner och regioner ansvarar för en betydande andel av de välfärdstjänster som produceras, bland annat utbildning, hälso- och sjukvård och äldreomsorg samt kollektivtrafik. Men trots likheterna när det gäller det lokala och regionala självstyret finns också, när vi fördjupar analysen, väsentliga skillnader mellan länderna. Till exempel när det gäller antalet kommuner och regioner, kommunernas och regionernas storlek samt vilka ansvarsområden dessa har. Medan de politiska församlingarna i kommunerna i samtliga länder är folkvalda liksom i regionerna i Sverige, Danmark och Norge, är landskapsförbunden i Finland lagstadgade mellankommunala samarbeten med indirekt valda företrädare.

Kommunerna och regionerna i Norden varierar i storlek (geografiskt och befolkningsmässigt, se tabell 5) utan har också olika demografiska och näringsgeografiska utvecklingsförutsättningar. Nordiska jämförelser visar att urbana regioner generellt har en större andel ung befolkning, fler med högre utbildning och högre inkomster, medan landsbygdsregionerna vanligen har en högre andel äldre, fler med lägre utbildning och lägre inkomstnivåer (Grunfelder, Norlén, Randall, & Sánchez Gassen, 2020; Lundgren, Nilsson, Norlén, & Tapia, 2020). Både demografiska och näringsgeografiska förhållanden påverkar hur det är att leva, bo och verka i olika regioner. Men det är också viktigt att komma ihåg att bilden är heterogen. Det finns olika slags urbana regioner och olika slags landsbygdsregioner, även om många landsbygdsregioner tampas med avfolkning finns det andra som med ett livskraftigt näringsliv attraherar inflyttning och besökande. I ett internationellt sammanhang kan många av de nordiska kommunerna jämföras med regioner i Europa när det gäller territoriell storlek, vilket gör att även kommunerna naturligt behandlar många frågor som är av mer "regional karaktär" på andra platser i Europa (Smas och Lidmo, 2018).

Tabell 5 Kommun och regionstorlek i Danmark, Finland, Norge och Sverige

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Antal kommuner, medel- och medianstorlek (inv.)	98 Medel: 59 415 Median: 42 172	309 Medel: 17 824 Median: 6 066	356 Medel: 15 077 Median: 5 163	290 Medel: 35 612 Median: 15 978
Andel kommuner med mindre än 5 000 inv. (%)	3	45	49	6
Antal regioner, medel- och medianstorlek (inv.)	5 regioner Medel: 1 164 553 Median: 1 223 105	18 landskapsförbund Medel: 290 805 Median: 180 445	11 fylkeskommuner Medel: 487 962 Median: 419 396	21 regioner Medel: 491 790 Median: 287 382
Genomsnittlig areal för kommuner (km²)	438	981	854	1404
Genomsnittlig befolkn. densitet för kommuner (inv./km²)	136	18	18	25
Genomsnittlig areal för regioner (km²)	8 589	15 996	27 643	19 394
Genomsnittlig befolkn. densitet för regioner (inv./km²)	136	18	18	25

Källa: Nationella statistikbyråer

När det gäller kommunernas och regionernas ansvarsområden finns även här både likheter och skillnader mellan länderna, inte minst gäller det hur man organiserat välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. Till exempel är kommunerna huvudmän för primärvården i Finland, Norge och Danmark, medan i Sverige ansvarar regionerna för såväl primärvården som sjukhusen. För sjukhusvården ansvarar kommunerna genom kommunförbund i Finland, staten i Norge och regionerna i Danmark. Kommunernas och regionernas verksamhet finansieras huvudsakligen genom beskattning, statsbidrag och egenavgifter. Fördelningen mellan dessa finansieringskällor varierar mellan de nordiska länderna, och medan man i Sverige och Norge har tre beskattningsnivåer (nationell, regional och lokal), har man i Danmark och Finland bara två (nationell och lokal). I alla nordiska länder finns också ett kommunalt skatteutjämningsystem som syftar till att utjämna skillnaderna mellan kommunerna och regionerna.

I samtliga nordiska länder ansvarar kommunerna för översiktsplanering och den fysiska planeringen (Lidmo, Huynh och Stjernberg, 2020), medan ansvaret för att ta fram en regional utvecklingsstrategi innehålls av regionerna (*regionerna* i Danmark och Sverige, *landskapsförbunden* i Finland och *fylkeskommunerna* i Norge). Men som vi ska se längre fram tillmäts regionerna och kommunerna olika roller när det gäller *genomförandet* av regionalpolitiken.

4.1.1 Kommun- och regionreformer i Norden

Under de senaste decennierna har det i alla fyra länderna skett omfattande försök till, och i flera fall också faktiskt genomförts, strukturella reformer när det gäller den offentliga sektorns organisering, kommunernas och regionernas indelning och ansvarsområden. Reformerna har i första hand syftat till att stärka kommunernas kapacitet och förmåga att upprätthålla sina ansvarsområden. Både de territoriella perspektiven och de funktionella perspektiven har genomsyrat reformförslagen och reformerna.

I flera av länderna har kommun- och regionreformer stått högt på de politiska partiernas dagordningar, även om graden av politisering varierat (Sandberg, 2018). Trots att kommun- och regionreformerna i Danmark, Finland och Norge delar många gemensamma drag, bland annat syftet att minska antalet kommuner, men också målformuleringar och verktyg för genomförandet, så har varje reform genomförts i en unik nationell kontext präglad av spårheten som spelat roll för såväl förlopp som utfall (Sandberg, 2018; se även Torfing, Lidström, & Røiseland, 2015; Røiseland, Hofstad, Lidström, & Sørensen, 2015).

Den mest omfattande reformen var den så kallade strukturen reformen i Danmark 2007 som dels ledde till att kommunerna minskade i antal från 271 till 98, dels att de gavs ett utökat ansvar för arbetsmarknad och socialförsäkringar. Samtidigt omvandlades de tidigare elva *amterna* till fem regioner med huvudsakligt ansvar för hälso- och sjukvård. Ansvaret för regional näringslivsutveckling och förvaltningen av EU:s strukturfondspolitik införlivades i näringslivspolitik, och gick därmed över från de tidigare amterna till regionerna. Genom näringslivslagen 2018 har dock de danska regionernas roll senare kraftigt reducerats genom att ansvaret för den danska regional- och näringslivspolitik överlätts till en nationell näringslivsutvecklingsstyrelse och så kallade mellankommunala näringslivshus.

Medan reformprocessen i Danmark genomfördes koncentrerat under perioden 2004–07, har reformprocesserna i övriga nordiska länder skett genom mer successiva förändringar. De *finska* reformerna i början av 2000-talet syftade till att öka samverkan mellan kommunerna, något som sedan gick över i en mer långsam kommunreform-fas mellan 2005 och 2015. Perioden 2014–20 gick man in i en regionreform-fas som innehöll både en vårdreform och en regionreform. Den förra innebar att vård och omsorg skulle flyttas från kommunerna till fem interkommunala distrikt. Regionreformen (egentligen *landskapsreformen*) innebar att de 18 landskapsförbunden skulle ta över kompetens från kommunerna och få ett mer omfattande regionalt utvecklingsuppdrag än idag. År 2019 föll emellertid det omfattande finska reformförslaget och regeringen avgick. Reformerna har ännu inte fått ett slutligt avgörande i den finska riksdagen.

Under Norges senaste kommunreform 2014–20 har antalet kommuner minskat från 428 till 356. Trots minskningen är Norge fortfarande det land som har flest kommuner i

Norden. Kommunreformer har varit aktuella under lång tid och genomförts successivt. Från frivillig samverkan mellan kommuner, till obligatoriska partnerskapslösningar, till exempel etablerandet av (*Ny*) *Arbeids- og Velferdsforvaltning* (NAV) som samägs mellan kommunerna och staten och innefattar förvaltningar för arbetsmarknad-, socialförsäkringar och socialtjänst, utvecklad inter-kommunal samverkan och samhandling (framför allt inom vård och omsorgsområdet). En regionreform inleddes 2015 som ledde fram till att antalet fylken minskade från 19 till 11 (2020). Målet var bland annat en stärkt samhällsutvecklarroll (*samfunnsutviklerrolle*) för regionerna och en regionstruktur som var bättre anpassad till föreliggande samhällsutmaningar.

I *Sverige*, som i jämförelse med de övriga nordiska länderna (med undantag för Danmark efter kommun- och regionreformen 2007) har förhållandevis stora kommuner såväl befolkningsmässigt som till ytan, har diskussionerna under 2000-talet framför allt handlat om landstingens och regionernas uppdrag och indelning. I början av 2000-talet inrättades försöksregioner som innebar att landstingen tog över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Gotland och Kalmar. År 2003 öppnades möjligheten att bilda regionförbund, det vill säga interkommunal samverkan mellan kommunerna i regionerna (som i vissa fall också inkluderade landstingen) och ta över det regionala utvecklingsansvaret. Detta följdes av en lång period av asymmetrisk struktur i Sveriges län med tre varianter: (i) direktvalda regioner; (ii) regionförbund och (iii) vissa län där länsstyrelserna fortfarande hade det regionala utvecklingsansvaret. Sedan 2019 har situationen blivit mer homogen, alla 21 regioner i Sverige har nu en enhetlig struktur där det regionala utvecklingsansvaret handhas av direktvalda regionfullmäktige. Hösten 2020 presenterade Kommunutredningen sitt slutbetänkande (SOU, 2020) som innehåller förslag om hur kommunernas kapacitet att klara sina uppdrag kan ökas genom bland annat frivilliga kommunsammanslagningar för att stärka kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet, en utveckling av icke-riktade statsbidrag samt en översyn av skatteutjämningsystemet.

4.1.2 Regionalpolitik i Norden

”Kärt barn har många namn” sägs det. Detta gäller även i regionalpolitiska sammanhang då begrepp som regionpolitik, regionalpolitik, regional tillväxtpolitik, landsbygdspolitik och distriktpolitik används för att beteckna samma eller snarlika områden.

I den nuvarande svenska strategin för regional utveckling (Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft) används genomgående begreppet *regional tillväxtpolitik*. Men här sker nu en förskjutning mot begreppet *regional utvecklingspolitik* i förslaget till ny nationell strategi som väntas antas under 2021. EU:s politik på området betecknas däremot oftast som *regionpolitik*. Därutöver används också begreppet *landsbygdspolitik* som har som mål att skapa en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet (Regeringen, 2018).

I Danmark är regionalpolitik synonymt med näringslivspolitik (*erhvervspolitik*) sedan den nya näringslivslagen trädde i kraft 2018. Utöver *erhvervspolitik* används begreppet *distriktpolitik* som är att likna vid en svenska landsbygdspolitiken. Effekterna av regeringens politik på olika områden på landsbygden (*landdistriktene*) ska årligen rapporteras till riksdagen (*folketinget*). Även i Finland har regionalpolitiken nära koppling

till näringslivspolitik. I Finland används begreppet *aluepolitiikka*, eller *regionpolitik* på svenska. I Norge finns stolt tradition av landsbygdspolitik och hela landet ska leva, men även här har det skett en svängning från distriktspolitik (*distriktspolitik*) till mer fokus på näringslivspolitik och användning av begreppet *regionalpolitikk* sedan i slutet av 1990-talet. Idag talar man både om *regionalpolitikk* som omfattar både stad och landsbygd, och *distriktspolitik* som bara omfattar landsbygden, men begreppen är överlappande och man talar ofta om *regional- och distriktspolitik*.

4.1.3 De regionalpolitiska målen i Norden – likheter och skillnader

Vid en jämförelse mellan de nordiska ländernas regionalpolitiska mål finner vi både likheter och skillnader. I alla länder förefaller det skett en omsvängning i regionalpolitiken sedan 1990-talet från fokus på regional utjämning till ett större fokus på regional tillväxt och konkurrenskraft.

Tabell 6 Regionalpolitiska mål i Danmark, Finland, Norge och Sverige

	Regionalpolitiska mål
Danmark	<p>”Innovativ og bæredygtig vækst i virksomheder” och ”Vækst via uddannelse og iværksætterier” (Målen för Europeiska regionalfondens och socialfonden) Grøn erhvervsfremme, Et sammenhængende Danmark og at styrke fundamentet for fremtidens arbejdspladser. (Erhvervsministeriets strategi, Erhvervsministeriet og Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse 2020).</p>
Finland	<p>1) stärka en balanserad utveckling av regionerna samt deras nationella och internationella konkurrenskraft, 2) på ett hållbart sätt stärka regionernas näringsstruktur och göra den mångsidigare samt främja den ekonomiska balansen, 3) främja en hållbar sysselsättning samt befolkningens kompetens, lika möjligheter och sociala delaktighet, 4) minska skillnaderna i utveckling mellan och inom regionerna och sporra till fullskaligt utnyttjande av tillgängliga resurser på ett hållbart sätt, 5) utveckla regionernas starka sidor och höja deras specialiseringsgrad samt främja deras kultur, och 6) förbättra livsmiljöns kvalitet och främja en hållbar region- och samhällsstruktur. (Lag om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) och Lag om finansiering av regionutveckling och strukturfondsprojekt (8/2014)</p>
Norge	<p>Målet er regional balanse i utvikling, med tanke på befolkningsutvikling, næringsutvikling og tjenestetilbud.</p>

	Regionalpolitiska mål
	(Distriktsmeldingen, Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden i mai, 2019. Meldingen følger opp stortingsmelding 18 (2016-2017) Berekratige byar og sterke distrikt - og regjeringsmålene i Granavold-plattformen)
Sverige	Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet (Regeringskansliet, 2020a).

Som vi kan se i tabell 6 ovan finns det skillnader mellan hur målen för regionalpolitiken är utformade. I Danmark utgörs regionalpolitiken huvudsakligen av näringslivs- politiken och utgår från målen för EU:s strukturfonder med tydliga tillväxtpolitiska mål. De finska regionalpolitiska målen har ett tydligt fokus på att utveckla regionerna. I Norge lyfts den regionala balansen fram först, med fokus på befolkning, näringslivs- utveckling och serviceutbud. De norska målen har kritiserats för att vara svåra att följa upp på regional nivå (NOU 2020:12). En jämförelse med de svenska målen som tar avstamp i lokal och regional utvecklingskraft, ger vid handen att inte heller i Sverige är målet utformat på ett sådant sätt att det enkelt kan följas upp på regional nivå. De svenska regionalpolitiska målen har breddats och väntas förtydligas 2021 med en ny nationell strategi.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de regionalpolitiska målen i samtliga här undersökta nordiska länder innehåller både en ambition som syftar till regional tillväxt och utveckling och till regional balans och sammanhållning inom landet. Tonvikten varierar dock mellan länderna.

4.1.4 Den "lilla" och den "stora" regionalpolitiken i Norden

I det inledande kapitlet redogjorde vi för de två begreppen, den "lilla" regionalpolitiken och den "stora" regionalpolitiken. Förenklat står den lilla regionalpolitiken för den statliga tillväxtpolitiken som omfattas av utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten, och den stora regionalpolitiken omfattar sektorspolitik med stora effekter på regional utveckling.

Det är tydligt att det generellt finns en stor medvetenhet om de samhällsodanande effekter den så kallade "stora" regionalpolitiken bär med sig (till exempel långsiktiga effekter av stora infrastrukturinvesteringar, utbildnings- och arbetsmarknadsreformer) och att regionalpolitiken därför inte kan begränsas till den "lilla" regionalpolitiken som mer snävt fokuserar på samverkan och punktinsatser för näringslivsutveckling och tillväxt. Även det kommunala skatteutjämnningssystemet som finns i samtliga länder spelar här en viktig roll. Att den stora regionalpolitiken har en viktig roll att spela för att utveckla regionerna i hela landet, kan närmast illustreras av den aviserade begreppsförändringen i Sverige om att gå från "regional tillväxtpolitik" till "regional utvecklingspolitik". Tjänstemän på Näringsdepartementet har även det uttalade uppdraget att granska de territoriella konsekvenserna av enskilda sektorspolitiska insatser. I Danmark illustreras detta på motsvarande sätt med den årliga

landdistriktsrapporten (*Region- og landdistrikts-politisk redogørelse*) till parlamentet (*Folketinget*) där man redogör för de regionala konsekvenserna av olika sektorspolitiska beslut.

I Norge har landsbygdpolitiken (*distriktspolitikken*) en enskild årlig budgetpost som förvaltas av Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD). Fokus är att medverka till lokal och regional omställning. Medlen är öronmärkta till olika insatsområden och administreras av bland annat fylkeskommuner, NAV och Innovasjon Norge. Den stora regionalpolitiken har fokus på värdeskapande och regioner i balans, och fokuserar särskilt på infrastruktur- och transporter, utbildning, forskning och innovation samt digitalisering. Här återfinns även de särskilda geografiskt inriktade insatserna, bland annat till Nord-Troms och Finnmark, utlokaliseringpolitik och det kommunala utjämningsystemet. Fokus ligger på tillväxtpolitiska insatser som finansieras över flera budgetområden. Här ligger också den differentierade arbetsgivaravgiften som sedan 1970-talet innebär att olika arbetsgivaravgifter tillämpas i olika delar av landet samt möjligheter till skatteavdrag för investeringar i forskning och utveckling i glesbygd.

4.1.5 Genomförande av regionalpolitiken – präglad av flernivåstyre

I samtliga här undersökta nordiska länder fastställs målen och ramarna för regionalpolitiken av regering och riksdag, medan implementeringen av regionalpolitiken till största delen sker via myndigheter och lokala och regionala aktörer. Innehållet i regionalpolitiken utformas i ett samspel mellan olika aktörer på olika nivåer och med olika uppdrag, och genomförandet av regionalpolitiken återspeglar i hög grad de olika institutionella kontexterna i respektive land.

På nationell nivå är det departementen som har det övergripande ansvaret. I Sverige är det Näringsdepartementet, i Danmark Näringsministeriet, i Finland Arbets- och näringsministeriet och i Norge Kommunal- och moderniseringsdepartementet. Men även andra departement och politikområden har en viktig roll för den stora regionalpolitiken, till exempel arbetsmarknads-, utbildnings-, infrastruktur- och finanspolitik. Detta medför följaktligen förväntningar på samverkan mellan departementen i regeringskanslierna.

Ansvaret för att ta fram innehåll och implementera regionalpolitiken delas mellan departementen, nationella myndigheter och regionala och lokala aktörer. Här finns flera likheter mellan de nordiska länderna, även om den exakta utformningen varierar med de olika institutionella kontexterna i respektive land. När det gäller statens möjlighet att styra över regionernas utveckling och regionalpolitiken, pekar Sandberg (2018) på att det finns olika sätt för staten att styra:

- auktoritativa styrmedel
- ekonomiska styrmedel
- organisatoriska styrmedel
- informationsstyrning

Sandberg menar att man ofta använder sig av olika strategier samtidigt. I de kommunreformer som genomförts på 2000-talet, använde man i Danmark auktoritär styrning, medan man i Finland och Norge framför allt använt sig av informationsstyrning och ekonomiska styrmedel (Sverige ingick inte i jämförelsen). Sandberg konstaterar

emellertid att inte bara styrningen har påverkat utfallet och genomförandet av kommunreformerna, utan att de politiska processerna också spelat en central roll. Det finns anledning att tro att detta resonemang är överförbart också till andra sammanhang.

I Sverige är den statliga styrningen när det gäller innehållet i regionalpolitiken i hög grad dialogbaserad genom regelbundna dialogmöten mellan Näringsdepartementet, Tillväxtverket och regionerna. Regionerna har den centrala rollen i implementeringen av regionalpolitiken, men även den nationella myndigheten Tillväxtverket har en viktig stödjande roll och bidrar med finansiering. Den nationella strategin "En nationell strategi för hållbar tillväxt och attraktionskraft 2015–2020" har legat till grund för arbetet, och denna väntas ersättas av en ny strategi 2021 som kommer att fastställas i Riksdagen. Innehållet i regionalpolitiken utformas i dialog mellan Näringsdepartementet, Tillväxtverket och de 21 regionerna med strategin som vägledning. Den statliga styrningen av myndigheter och regioner, sker genom uppdrag till Tillväxtverket (framför allt i den årliga budgetpropositionen) och till regionerna i form av årliga så kallade villkorsbrev där regionerna erhåller ekonomiska medel för att utföra regionala utvecklingsinsatser.

I Danmark bestäms kommunernas ekonomiska ramar (*utgiftstak*) i årliga finansavtal som förhandlas fram mellan regeringen och kommunernas samarbetsorganisation (Kommunernes Landsforening, KL). Regionerna finansieras av staten, och finansieringen fastställs i de finansiella avtalen mellan regeringen och de danska regionerna. I Danmark utgörs regionalpolitiken av näringslivsutvecklingspolitiken (*erhvervsfremmepolitikken*) och implementeringen av denna sker genom en nationell näringslivsutvecklingsstyrelse (*Erhvervsfremmestyrelsen*) som utnämns av näringslivsministern. Implementeringen av regionalpolitiken på regional nivå sker i dialog med de mellankommunala näringslivshusen (*erhvervshuse*) som är de som ansvarar för regional näringslivsutveckling, turism och tillväxt. Det uttrycks explicit att de danska regionerna trots ansvaret för de regionala utvecklingsplanerna *inte* har någon roll i implementeringen av regionalpolitiken, då denna tillhör det näringslivspolitiska systemet. Genomförande av regionalpolitiken som i Danmarks fall utgörs av näringslivspolitik, sker således i samspel mellan den nationella näringslivsutvecklingsstyrelsen och de mellankommunala näringslivshusen som styrs av kommunerna i dessa regioner.

I Finland ligger kommun- och regionfrågorna under Finansministeriet, men med en utpekad kommunminister. För varje mandatperiod fastställs ett regionutvecklingsbeslut som innehåller principer och prioriteringar för hela mandatperioden och som sedan tillförs årliga nationella budgetmedel. I Finland ansvarar kommunerna, regionerna och staten för regionalpolitiken (*regionutvecklingen*) i enlighet med det som föreskrivs i lagstiftningen. Statsrådet beslutar om de riksomfattande prioriteringarna i regionalpolitiken under regeringsperioden (*regionutvecklingsbeslut*). Arbets- och näringsministeriet ansvarar för utvecklingen av regionerna och för den tillhörande samordningen, samt för beredningen av regionutvecklingsbeslutet. De ansvarar också för de nationella strukturfondsprogrammen i samverkan med ministerierna, landskapsförbunden och andra parter som är viktiga med avseende på regionernas utveckling eller för genomförandet av programmen. För fullgörandet av regionalpolitiken (*regionutvecklingsuppgifterna*) i respektive region (*landskap*) svarar landskapsförbundet i egenskap av regionutvecklingsmyndighet. Viktiga aktörer i det finska regionalpolitiska systemet är också de 15 regionala Närings-, trafik- och

miljöcentralerna (NTM, eller ELY på finska) som är statliga myndigheter på regional nivå med ansvar för verkställighet och utveckling av uppdrag för den finska statsförvaltningen.

I Norge antas målen för regional- och distriktspolitiken i parlamentet (*Stortinget*). Kommunaldepartementet som 2014 bytte namn till Kommunal- och moderniseringsdepartementet (*KMD*) sätter ramarna för det regionalpolitiska arbetet och ansvarar för uppföljning. Till grund för den statliga styrningen av kommuner och regioner (*fylkeskommunene*) ligger en rad styrningsprinciper, där de ekonomiska och juridiska principerna är de viktigaste. Liksom i Sverige understryker det norska Kommunförbundet vikten av det kommunala och regionala självstyret och principerna om generalistkompetensen, ramstyrning (målstyrning) och den finansiella ansvarsprincipen. Regioner (*fylkeskommunene*) och kommuner ansvarar för genomförandet av regionalpolitiken, medan den nationella nivån ansvarar för att ge stöd, bland annat genom att fördela ekonomiska och andra resurser (*virkemiddelapparatet*).

Utöver den nationella, regionala och lokala nivån som har centrala roller i flernivåstyret i genomförandet av regionalpolitiken, har också EU en viktig roll. Danmark, Finland och Sverige har som medlemmar i EU möjlighet att ta del av EU:s sammanhållningspolitik och strukturfonderna (det bör påpekas att även Norge har möjlighet att ta del av bland annat Interreg-medel). Dessa EU-medel är nära kopplade till de regionala utvecklingsstrategier som tas fram och används i stor utsträckning för att skala upp regionala utvecklingsinsatser. EU:s strukturfonder kräver vanligen medfinansiering, vilket innebär att regionerna eller andra regionala utvecklingsaktörer själva måste medverka till finansieringen i de regionala strukturfondsprogrammen. I ett flertal fall överensstämmer EU:s statistiska regioner, den så kallade NUTS 2-nivån, med den nordiska regionala nivån, men det är dock inte alltid fallet (se figur 10 nedan). Det innebär att arbetet med regionala strukturfondsprogram i vissa NUTS 2-regioner måste synkroniseras med regionala utvecklingsstrategier och etablerade regionala samverkansstrukturer i flera regioner.

Framtagandet av regionala strukturfondsprogram görs på uppdrag av EU-kommissionen. Det sker efter dialog med i första hand medlemsländerna, men även regionerna eller företrädare för dessa, om vilka prioriterade områden som bör lyftas fram. Implementeringen av EU:s strukturfondspolitik sker på regional nivå. Trots att regionerna måste förhålla sig till EU:s ramverk om vilka regionalpolitiska insatser som kan prioriteras med EU-finansiering, upplevs delaktigheten och flexibiliteten i strukturfondsfinansieringen hos de intervjuade som relativt stor. Det gäller inte minst då det i kölvattnet av coronapandemin handlat om att hitta möjligheter att styra om resurser till insatser som bedöms kunna stödja regionernas ekonomiska återhämtning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att regionalpolitiken präglas av flernivåstyret där den nationella nivån formulerar övergripande mål och prioriteringar för att sedan vara delaktig i genomförandet genom kunskapsstöd och finansiering.



Figur 10 Administrativa gränser i Danmark, Finland, Norge och Sverige

4.1.6 Regionernas roll i genomförandet av regionalpolitiken

I samtliga nordiska länder tar regionerna fram en regional utvecklingsstrategi (se även tabell 7). Statens roll i framtagandet av de regionala utvecklingsstrategierna varierar något. I Finland ska strategin tas fram i nära dialog med staten, så även i Norge där strategin ska tas fram i samarbete med statliga och kommunala organ. I Danmark är inte

regionerna ålagda att ta fram en strategi, men alla regioner gör det. I både Norge och Danmark ska denna strategi godkännas av staten. I Sverige har regionerna i uppdrag att ta fram en regional utvecklingsstrategi som sedan överlämnas till regeringen.

Regionerna i samtliga nordiska länder har också i uppdrag att koordinera samverkan mellan olika aktörer, både offentliga och privata, och från flera nivåer i flernivåsystemet. Samverkansuppdraget innebär flera utmaningar, bland annat att hantera samverkan med kommunerna som i alla nordiska länder har en starkare ställning än regionerna och förfogar över betydande utvecklingsresurser. Men regionerna möter också utmaningar som handlar om brist på mandat och handlingsutrymme (Sandberg, 2017).

Tabell 7 Ansvar för regional utvecklingsstrategi och genomförande av regionalpolitik på regional nivå

	Ansvar för regional utvecklingsstrategi	Ansvar för genomförande av regionalpolitik
Danmark	Region	Mellankommunala näringslivshus
Finland	Landskapsförbund	Landskapsförbund
Norge	Fylkeskommune	Fylkeskommune
Sverige	Region	Region

Regionerna i alla här undersökta länder (det vill säga regionerna i Sverige och Danmark, landskapsförbunden i Finland, och fylkeskommunerna i Norge) utarbetar regionala utvecklingsstrategier och har ansvar för att koordinera samverkan mellan aktörer på den regionala nivån. I Sverige, Norge och Finland är det också regionernas uppdrag att implementera regionalpolitiken, medan Danmark har valt en annan lösning (se tabell 7). För Norge innebär regionreformen som trädde i kraft 2020 att de 11 regionerna (*fylkeskommunene*) har i uppdrag ta fram en regional utvecklingsplan i bred samverkan med regionens aktörer. De hade även tidigare detta uppdrag, men med regionreformen är samverkan och partnerskapsmodellen mer uttalad. Innovasjon Norge som staten och regionerna (*fylkeskommunene*) delar ägarskapet av, är en betydande mottagare av de regionala utvecklingsmedel som används i arbetet med näringslivsutveckling. Regionerna (*fylkeskommune*) har egna resurser genom statsbidrag för att bedriva regionalt utvecklingsarbete, men dessa resurser är begränsade. I samband med regionreformens genomförande har departementets (KMD) roll minskat i genomförandet av regionalpolitiken till förmån för regionerna (*fylkeskommunene*) och partnerskapsstrukturer mellan staten och regionerna (till exempel Innovasjon Norge och NAV på arbetsmarknads- och socialförsäkringsområdet). I Danmark ansvarar de mellankommunala näringslivshusen för den decentraliserade implementeringen av regionalpolitiken.

4.2 Regional omställningsförmåga vid ekonomisk kris

Som ett resultat av ökad internationell handel, teknikutveckling och ändrad efterfrågan är den globala ekonomin i ständig förändring. Den strukturella omvandlingen innebär att nya verksamheter och arbetstillfällen tillkommer, medan

andra läggs ner och försvinner. Detta är en kontinuerlig process som utgör ekonomins långsiktiga strukturomvandling. Men det finns också plötsliga händelser som kan ge stora effekter. Vad som definieras som en "plötslig händelse" och "stor effekt" beror emellertid på sammanhanget och varierar över tid.

Ekonomiska kriser eller förändringar med långtgående ekonomiska konsekvenser kan vara både negativa och positiva. I vanliga fall tänker vi mest på negativa ekonomiska kriser. Trots att större nedläggningar och uppsägningar inte är särskilt vanligt förekommande ges de stor uppmärksamhet lokalt och nationellt. Detta trots att tidigare erfarenheter visar att en stor del av de som drabbas av arbetslöshet kommer i sysselsättning igen (Tillväxtanalys, 2020). Men en plötslig stor positiv förändring, till exempel en stor företagsetablering innebär också stora påfrestningar när det gäller att tillhandahålla kompetent arbetskraft och samhällsfunktioner såsom bostäder och infrastruktur. När vi här talar om regional omställningsförmåga väljer vi därför att tala om både negativa och positiva ekonomiska kriser och plötsliga förändringar.

Fallstudieexemplen från de nordiska länderna har valts ut för att öka kunskapen om olika slags ekonomiska kriser eller plötsliga förändringar med omfattande ekonomiska konsekvenser och hur dessa hanteras. I tabell 8 framgår att fallstudieexemplen representerar olika slags kriser och omfattande förändringar som ställer krav på omställning.

Vi ser i de utvalda fallen olika aktörer och verktyg som är tongivande beroende på institutionella förhållanden och kontext. Det är dock viktigt att poängtera att fallstudierna inte utgör ett representativt urval eller ger en helt uttömmande bild. I stället utgör fallstudierna *exempel* som syftar till att öka kunskapen om omställning vid ekonomisk kris eller chock, och hur man kan utforma och anpassa omställningsåtgärder för att öka beredskapen och flexibiliteten.

Tabell 8 Fallstudieexempel på ekonomisk kris eller omställning i rapporten

	Fallstudieexempel på ekonomisk kris eller omställning
Danmark	Fehmarn: Infrastrukturinvestering och ny förbindelse över Fehmarn Bält med konsekvenser på kort och lång sikt Covid-19: Exempel på stödinsatser under pågående ekonomisk kris
Finland	Uleåborg: Nokia och underleverantörer med stöd för plötslig strukturomvandling (ÄRM) 2012–2015 Salo: Nokia tillverkningsfabrik med ÄRM-stöd 2009–2015 och Microsoft med ÄRM-stöd 2016–2017
Norge	Stavanger/Rogaland: Omställning och samarbete efter oljeprischock 2014–2016 Lillehammer/ Innlandet: Långsiktiga effekter av OS i Lillehammer 1994
Sverige	Trollhättan: Nedläggning av Saab – "paketlösning" med insatser på flera områden Kiruna: Kraftig expansion av LKAB inom gruvnäring, pågående positiv omställning

4.2.1 Vilka är verktygen och instrumenten för att hantera ekonomisk kris eller chock?

Som vi tidigare har sett finns det trots stora likheter också stora skiljelinjer i det institutionella ramverket mellan de olika länderna som studerats. Detta ger naturligtvis också återverkningar på hur ansvarsfördelningen ser ut vid händelse av ekonomisk kris eller chock. I allt väsentligt lutar man sig emot de institutioner och instrument man har till förfogande under normala förhållanden och försöker anpassa dessa till de nya rådande omständigheterna. Men det finns även särskilda omställningsmedel och instrument som staten kan använda för att ge stöd till de områden som drabbats.

I Norge har sådana omställningsmedel funnits sedan 30 år. För att kunna ta del av dem ställs omfattande krav, framför allt vad gäller förlorade arbetstillfällen, men även andra kriterier finns specificerade. Det är regionen (*fylkeskommunen*) som tillsammans med kommunerna ansöker om stödet. Förutom statliga medel medfinansieras även insatsen av kommunerna själva och regionen. Storleken på omställningsstödet varierar, bland annat beroende på den differentierade regionalpolitiken med utpekade stödområden, men också på tillgång till en större arbetsmarknad. I samband med omställningen ställs även krav på samhandling. Där omfattas samverkan kring ett strategiskt program som inte bara involverar bara stat, kommun och region, utan som också tar med privata aktörerna, till exempel banker.

Även i Finland finns särskilda omställningsmedel. Det så kallade "plötsliga strukturomvandlingsinstrumentet" (ÄRM) introducerades 2007 och avser negativa chocker. För att kunna ta del av detta måste kommunerna uppfylla en rad kriterier. Fram till 2018 användes dessa i ett tiotal fall som hade att göra med negativa strukturförändringar och nedläggningar av industrier inom bland annat pappersindustri och telekomsektorn. Den goda ekonomiska konjunkturen bidrog till utfasningen av omställningsmedel under 2017–18, men sedan 2020 ser vi en andra våg på grund av Covid-19 inom bland annat pappersindustrin.

För att hantera snabba positiva chocker, till exempel stora företagsetableringar, använder Finland instrumentet "BRO-avtal" som samlar de centrala aktörerna från staten, regionen, kommunen och näringslivet för att underlätta bland annat kompetensförsörjning. De intervjuade i vår studie pekar på att ÄRM och BRO-avtalen i allt väsentligt fungerar väl. Vidare har man i Finland prövat samverkansmodeller för en mer proaktiv, långsiktig, "förberedd" strukturomvandling, "AIKO-modellen". Det finns i Finland således flera olika institutionaliserade instrument som träder i kraft och som man kan använda sig av vid olika slags strukturomvandlingar och plötsliga omställningar. Finland har även använt sig av EU:s globaliseringsfond (EGF). Finland är därmed det land där man tydligast arbetar med de begrepp som inledningsvis nämndes – regional strukturell sårbarhet, regional anpassningsförmåga och regional återhämtningsförmåga.

I Danmark har man inga särskilda institutioner eller instrument som används vid ekonomisk kris eller omställning. Det offentliga stödet vid omställning är framför allt inriktat på insatser för att minska arbetslösheten, och här är de viktigaste aktörerna kommunerna som har ansvaret för arbetsförmedling (*jobcenter*) och det regionala arbetsmarknadsrådet. Men även medel från det näringslivspolitiska systemet kan anpassas för att bidra till omställning vid kris eller chock, något som bland annat setts i

hanteringen av Covid-19. Näringslivsperspektivet är en genomgående utgångspunkt vilket innebär fokus på sektorer och inte regioner, samt att det är instrument från arbetsmarknads- och näringslivspolitikerna som används.

Inte heller i Sverige har man särskilda institutioner eller instrument för att hantera en ekonomisk kris. Krisorganisationen bygger i stället på de förvaltnings- och samarbetsstrukturer som man har under normala omständigheter. Det innebär att man vid ekonomisk kris eller plötsliga omställningar på nationell nivå använder sig av den statssekreterargrupp som leds av Näringsdepartementet med statssekreterarna från flera departement, bland annat Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen, och som träffas för avstämning var tredje vecka. Tillväxtverket har i uppdrag att bistå Regeringskansliet med information och att ge olika former av stöd till regionerna som drabbats. Det kan till exempel vara processledning och att hjälpa kommuner och regioner att matcha behov och efterfrågan på stöd och resurser med de myndigheter som har resurser inom ramen för ordinarie strukturer. Vi kan även se att EU:s strukturfonder, som har viss flexibilitet, används i detta sammanhang. Historiskt har man också använt sig av paketlösningar vid kriser, till exempel Trollhättanpaketet som innefattade både FoU- och infrastruktursatsningar. I normalfallet förefaller man nu gått ifrån paketlösningar – även om det också finns färskare exempel som det statliga näringslivspaketet i samband med skyddandet av Ojnarens skogen på Gotland.

Norge och Finland har således båda särskilda procedurer och instrument att tillgå vid ekonomisk kris och omställning, som ett komplement till de gängse stöden. I motsats till det har man i Danmark och Sverige mer valt att luta sig emot befintliga strukturer och vid ekonomisk kris eller omställning försöka anpassa dessa till de nya förutsättningarna.

4.2.2 Aktörerna i flernivåsystemet vid ekonomisk kris eller chock

Vid ekonomiska kriser och stora omställningar involveras aktörer från nationell nivå, regional nivå och lokal nivå. Vidare kan aktörerna komma från såväl offentlig sektor som det privata näringslivet. I tabell 9 nedan redovisas de huvudsakliga aktörerna i våra fallstudier. I vilken utsträckning olika aktörer engageras, beror dels på det institutionella ramverket och praxis för krishantering i respektive land, dels på vilket slags kris det handlar om.

Tabell 9 Huvudsakliga aktörer vid hantering av ekonomisk kris eller chock i fallstudieexempel

	Huvudsakliga aktörer vid hantering av ekonomisk kris eller chock
Danmark	Kriser i form av företagsnedläggningar (eller positiv chock – nya verksamheter) hanteras av aktörerna i arbetsmarknadssystemet, dvs. kommunernas jobbcenter och det regionala arbetsmarknadsrådet. Regionerna har inte någon roll här. Det ses också i Fehmarn Bält exemplet. När det gäller Covid-19-krisen har staten en mer styrande roll. För genomförandet av omställningen används primärt näringslivssystemet med den nationella näringslivsutvecklingsstyrelsen och de decentraliserade mellankommunala näringslivshusen.
Finland	Task force med kommunen/kommunerna, näringslivet, den regionala närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM), landskapsförbundet som ansvarar för återhämtningsplan i dialog med Arbets- och näringsministeriet.
Norge	Kommuner, fylkeskommuner, SIVA, kunskapsparter, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, KMD, Närings- og fiskeridepartementet
Sverige	Hantering av omställningsinsatser ska ske inom ramen för ordinarie förvaltningsstrukturer, med kraftsamling på befintliga resurser och prioriteringar. Där är framför allt regionerna, kommunerna och myndigheter som Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Skolverket som är viktiga, vilka är beroende på krisens omfattning och inriktning. Regeringen bär dock yttersta ansvar som ansvarig för det statliga stödet inom ramen för statens budget och de anslagna statliga medlen.

I den *danska fallstudien* om Fehmarn Bält är det ett politiskt beslut om stora gränsöverskridande infrastrukturinvesteringar som ligger till grund för den "positiva krisen" och omställningskrav. Det gäller inte minst när det gäller att tillhandahålla ökad arbetskraft i regionen som kan svara upp mot byggindustrins behov. Ansvaret för att säkra arbetskraft med rätt utbildning ligger i princip på kommunens jobbcenter. Kommunen har emellertid ett avtal med ministeriet om att upprätta ett lokalt kontor vid byggarbetsplatsen tillsammans med grannkommunen Guldborgsund. Detta stöds av det Regionala arbetsmarknadsrådet (kommuner och näringslivsrepresentanter i regionen) och det regionala arbetsmarknadskontoret som täcker flera regioner och samarbetar med utbildningsinstitutioner och entreprenörer för att matcha utbudet av kurser till efterfrågan. I Danmark är det således kommunen och det regionala arbetsmarknadssystemet som är de ansvariga aktörerna. I motsats till de andra nordiska länderna i denna studie, har regionerna därmed inte någon central roll i dessa sammanhang.

I den Covid-19 relaterade fallstudien kommer initiativen från den statliga sidan. I näringslivssystemet är det den nationella näringslivsutvecklingsstyrelsen och de mellankommunala näringslivshusen som förvaltar ekonomiska medel och projekt för omställning. Också det så kallade omställningsanslaget för hårt drabbade företag

hanteras inom ramen för näringslivssystemet. I finanslagen (jfr. statsbudgeten) för 2021 finns indikationer på att en del av medlen förvaltas via arbetsmarknadssystemet (*varslingspulje*) och landsbygdsanslaget (*landdistriktpuljen*). Regionerna kan bistå vid koordinering, men ansvaret för insatserna ligger hos de enskilda kommunerna, de tvärkommunala näringslivshusen eller på statlig nivå.

De finska fallstudierna visar att omställning vid ekonomisk kris i Finland hanteras genom särskilda institutioner och instrument som upprättats för detta ändamål. Staten både från centralt håll och med de regionala näringslivs och arbetsmarknadscentralerna (NTM) har centrala roller. I denna roll ingår också att etablera samverkan mellan de berörda aktörerna, det vill säga kommunerna och landskapsförbunden. Den kärntrupp, "targroup" som etablerades i Uleåborg i samband med Nokias nedläggningar är ett exempel på en sådan samverkan. Framgångsfaktorer som identifierats i tidigare krishantering pekar särskilt på snabbhet, flexibilitet och tillit. Att kunna nyttja EU-medel som komplement i samband med omställning har varit en styrka, men samtidigt konstateras att egna nationella medel ger större flexibilitet.

Fallstudierna i Norge, oljeprischocken i Stavanger/Rogaland och satsningarna på OS i Lillehammer 1994, visar båda på ett omfattande regionalt samarbete. I det första fallet hade man etablerat "Greater Stavanger" efter krisen 1998, något som utgjorde en bra plattform att bygga vidare på då man drabbades av oljeprischocken 2014. De centrala rollerna vid omställning med arbetsmarknadsmässiga konsekvenser har kommunerna och regionerna (*fylkeskommunerna*). Näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningen spelade en central roll för att styra om till andra nyskapande jobb i Stavanger/Rogaland inom energi, medicinteknik mm och för att öka sysselsättningen. Tillit, flexibilitet och nätverk utpekade som framgångsfaktorer för omställningen. I fallet OS 1994, var också samverkan och nätverk betydelsefulla faktorer, även om den norska staten här spelade en central roll genom omfattande ekonomiska investeringar. De sammantagna ekonomiska effekterna av OS 1994 för Lillehammer och inlandet, har emellertid varit svåra att utvärdera och trots upplevda positiva varumärkeseffekter, har *de facto* antalet invånare i kommunen och regionen stadigt minskat.

I Sverige konstaterar Tillväxtanalys i en rapport från 2020, att statens roll i samband med omställning successivt förändrats från en stark roll för staten under 1970-talet, till att nu i huvudsak handla om att understödja och komplettera de insatser som genomförs av arbetsmarknadens parter samt att stödja innovation och förnyelse. Så kallade Trygghetsråd har tillskapats av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal och reglerade omställningsavtal. Som skäl för denna utveckling i riktning mot ett större ansvar för arbetsmarknadens parter och ett minskat ansvar för staten, anger Tillväxtanalys tre möjliga förklaringar: (i) EU-medlemskapet, med hänsyn till konkurrenslagstiftningen, har inneburit minskat handlingsutrymme för staten; (ii) strukturomvandlingarna har förändrat karaktär och uppfattas inte längre lika mycket som en krissituation samt (iii) övergången till kunskaps- och tjänstesamhälle ställer krav på mer anpassade och skräddarsydda åtgärder som bättre kan tillhandahållas av decentraliserade omställningsorganisationer än av statliga aktörer (Tillväxtanalys, 2020).

Tillväxtanalys (2020) konstaterar i sin genomgång att den starka roll som arbetsmarknadens parter har vid omställning vid en internationell jämförelse förefaller vara unik för Sverige, även om arbetsmarknadens parter även har en stark ställning även i

övriga nordiska länder. Tillväxtanalys pekar på att den svenska modellen förefaller fungera relativt väl. Vidare nämns möjligheterna till stöd från EU:s globala fond för företagsomställning (EGF) vid neddragningar och nedläggningar – något som också aktualiserades i Trollhättan-fallet som vi redovisat tidigare. Tillväxtanalys konstaterar emellertid att statens ansvar för åtgärder i samband med omställning idag är utspjutt på flera myndigheter. Trots att det finns många genomlysningar om vad som händer vid större företagsnedläggningar, konstaterar Tillväxtanalys att det finns bristande kunskap om vilken roll olika aktörer har och att "... *det finns oklarheter kring hur samverkan mellan företag, omställningsorganisationer och offentliga aktörer, som till exempel Arbetsförmedlingen, kommunen och regionala aktörer, ska organiseras*" (Tillväxtanalys, 2020, s. 15). Trollhättan-fallet är ett tydligt exempel där man satt in åtgärder inom de befintliga strukturerna, också innan krisen, och hur det slutligen resulterade i paketlösning och ett särskilt omställningsprogram.

Flera av fallstudierna, bland annat de finska exemplen samt LKAB:s framtid och flytten av Kiruna är exempel på flernivåstyre i praktiken, och hur samsyn och koordinering mellan nyckelaktörer skapar förutsättningar för att kunna genomföra omställningen.

4.2.3 Platskänslighet och spridningseffekter

I *Danmark* är tillväxt och konkurrenskraft ledorden i regionalpolitiken. Det kommer till uttryck genom att anslagen primärt hanteras i det universella näringslivssystemet och att insatsområdena och utformningen av stödet täcker hela landet utan särskilda regionala hänsyn. 12 procent av medlen inom ramen för anslaget ska dock gå till lokala projekt. En del av dessa medel kan öronmärkas till en specifik region, medan övriga kan riktas till regioner utifrån styrkor och utvecklingsmöjligheter. Det regionala näringslivsstödet är framför allt inriktat på omställning av företag. Även dessa verktyg är universella, vilket inte hindrar att villkoren kan innebära en regional snedfördelning (som omställningsstödet i fallstudien om Covid-19 relaterade insatser visar). Spridningseffekter som begrepp diskuteras inte.

Också i *Finland* är tillväxt och konkurrenskraft ledord för regionalpolitiken. Strukturfondspolitiken ställer krav på att insatserna ska utgå från regionernas egna förutsättningar, och därför ser de regionalpolitiska insatserna olika ut för olika regioner. Det finns vissa motsättningar mellan det universella och det differentierade perspektivet, och därför är det lite öppet vad som händer inför kommande strukturfondsperiod. Det ekonomiska krisstödet ÄRM riktar sig till alla kommuner och regioner som uppfyller kriterierna. Man talar emellertid mycket lite om spridningseffekter.

I *Norge* debatteras regional- och distriktpolitiken intensivt för närvarande. Åldrande befolkning, utflyttning från glesbygden och vilken statens roll ska vara för att motverka denna utveckling utgör starka drivkrafter för debatten. Kommun- och regionreformen i Norge 2020 har inneburit större kommuner och regioner (*fylkeskommuner*) vilket av många upplevs som att avstånden till invånarna ökat. Huvudfrågan handlar om att centraliseringen upplevs öka. Norge är det land där det förefaller som den utjämningspolitik som successivt övergivits i de andra nordiska länderna från 1990-talet och framåt dröjt sig kvar längst med differentierade arbetsgivaravgifter och avskrivning av studielån som exempel. Kommun- och regionreformen innebar ett starkare fokus på näringspolitik, och möjligen är den debatt som förs nu en naturlig fortsättning på denna

reform. Det handlar om att ge de nya regionerna (*fylkeskommunene*) förutsättningar att genomföra det uppdrag de blivit tilldelade. Mot bakgrund av det ökade uppdraget till regionerna, kan man förvänta sig att det finns en önskan om att föra en mer platskänslig politik i Norge. Inte heller i Norge har vi i våra fallstudier funnit att man talar om spridningseffekter i någon större utsträckning.

I Sverige är regionalpolitiken både generell, då regelverket är generellt och utgår från en nationell strategi som gäller för alla regioner, men också platsspecifik då insatserna inom regionalpolitiken alltid ska knytas till och kunna finna stöd i de regionala utvecklingsstrategierna som tar den specifika regionen som utgångspunkt. Inte heller i Sverige förefaller spridningseffekter vara i fokus då man talar om regionalpolitiska insatser eller omställningsförmåga. Liksom i de andra nordiska länderna är det de drabbade företagen och orterna som står i centrum, och inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen involveras olika aktörer som medverkar och bidrar inom ramen för sina respektive kompetensområden. Tillväxtverkets relativt nya uppdrag att processleda och underlätta så att rätt aktörer sluter upp vid omställning och varsel kan ses som ytterligare ett exempel på att man i Sverige vill förstärka den modell man valt sedan tidigare, att bygga vidare på befintliga förvaltningsstrukturer.

De utvärderingar som gjorts av både regionalpolitiska insatser och särskilda omställningsinsatser i de studerade nordiska länderna, visar samtliga på svårigheterna med att mäta de sammantagna effekterna av olika stödåtgärder då det rör sig om mycket komplexa samband. Det är också svårt att påvisa så kallade kontrafaktiska resultat, det vill säga vad effekterna skulle varit om inte insatserna genomförts.

I allt väsentligt kan konstateras att man vid omställning och ekonomisk kris, både har uniformt utformade och diversifierade instrument och verktyg att tillgå. Man försöker så långt som möjligt anpassa dem till den uniformt utvecklade politiken inom till exempel näringslivs-, arbetsmarknads- och utbildningsområdet för att kunna ge adekvat stöd till den ort, kommun eller region som drabbats. Som ett mellanting mellan den uniformt utformade politiken och den diversifierade finner vi också de särskilda stöd där kommuner och/eller regioner måste uppfylla en rad kriterier för att kunna ta del av stödåtgärder. Vi kan således konstatera att man vid omställning tenderar att försöka anpassa politiken så insatserna blir mer plats-baserade.

När det gäller politikens inriktning mot uniformt utformade eller mer diversifierade insatser, diskuterar Barca, McCann och Rodrigues-Pose (2012) om *people-based* kontra *place-based policy* – det vill säga allmänna, breda, insatser som riktar sig till alla invånare gentemot platsbaserade, skräddarsydda, insatser som riktar sig till vissa regioner. De pekar på att det plats-baserade perspektivet förenar flera teorier om regional ekonomisk utveckling som under senare decennier varit i fokus: (i) *Endogenous growth theory* som utgår från regionens egna förutsättningar, framför allt i form av humankapital och innovationskapacitet; (ii) institutionell teori som sätter fokus på den lokala och regionala kontexten samt (iii) det geografiskt rumsliga perspektivet.

I detta sammanhang kan vi konstatera att det vid omställning i de nordiska länderna som har undersökts, inte förefaller handla om antingen *people-based* eller *place-based*, utan en kombination av de båda inriktningarna. Regionala reformer som syftar till att öka det kommunala och regionala självstyret, är ett uttryck för att i större utsträckning utgå från

platsens särskilda förutsättningar. Kommunernas – och i Sverige, Finland och Norge också regionernas – centrala roll vid omställning vittnar om att det plats-baserade perspektivet är en viktig utgångspunkt både vid regional utveckling och vid omställning.

Samtidigt spelar staten en central roll för regionernas utveckling genom den ”stora” regionalpolitiken – det vill säga den politik som skapar strukturella och långsiktiga förutsättningar för regionernas utveckling, men också genom olika näringslivs- och regionalpolitiska stöd och genom särskilda instrument och stöd vid ekonomisk kris eller chock.

En annan slutsats som kan dras är att man i mycket liten utsträckning talar om spridningseffekter eller förväntan på sådana. En möjlig förklaring till detta är det starka fokus som ligger på det akuta perspektivet för den ort som drabbats av kris och omställning.

4.3 Sammanfattning och nordiskt lärande

När det gäller utvecklingen av regionalpolitiken medförde EU-medlemskapet (för Danmarks del 1973 och för Sverige och Finland 1995) möjligheten att ta del av EU:s regionalpolitiska instrument (strukturfonderna). En annan konsekvens var att man fick inrätta sig efter arbetsmodellen med programperioder och ett större regionalt ansvar för framtagande av regionala strategier i partnerskap med regionala aktörer. Ett annat utvecklingsmönster som sannolikt hänger ihop med detta, är att man i Sverige också gått från en mer statligt styrd regionalpolitik till politik med starkare inslag av samverkansprocesser.

Gemensamt för alla nordiska länder är också att politiken gått från fokus på regional utjämning till ett fokus på regional konkurrenskraft under hela 2000-talet. Frågan kan emellertid ställas om det är en linjär utveckling eller en pendlingsrörelse över tid? Från utjämning och sammanhållning till konkurrenskraft och eventuellt en pendlingsrörelse på väg tillbaka mot ett ökat fokus på att hantera socio-ekonomiska och regionala ojämlikheter? Kan gula västar och bensinuppror vara ett tecken på det senare?

I samtliga undersökta nordiska länder har kommun- och regionreformer som genomförts de senaste decennierna syftat till att öka kommunernas kapacitet att klara av välfärds- och utvecklingsuppdraget. De kommunala och regionala reformerna har i flera fall innefattat större krav på mellankommunal samverkan och samverkan inom flernivåstyret. Men kanske är det framför det ökade behovet av att samarbeta för att klara sina uppgifter som gjort att de interkommunala samarbetena ökat inom olika områden. Därutöver har de kommun- och regionreformer som ägt rum inte alltid inneburit att ekonomiska resurser följt med i motsvarande grad.

Regionerna (det vill säga regionerna i Sverige och Danmark, fylkeskommunerna i Norge och landskapsförbunden i Finland) har i alla länder en central roll för att ta fram en regional utvecklingsstrategi – men när det gäller genomförandet av regionalpolitiken ser det mycket olika ut. Trots många likheter mellan länderna, är det också viktigt att erinra om de skillnader som finns mellan länderna när det gäller de institutionella strukturerna, vad som är kommunens, regionens och statens olika ansvarsområden och hur man valt att organisera samverkan inom fleraktörs- och flernivåstyret.

Med bäring på det som är fokus i denna rapport, regionalpolitik och omställningsförmåga vid ekonomisk chock eller kris, är det områdena för regional- eller näringspolitik och arbetsmarknadspolitik, som särskilt förväntas bidra till att utveckla regionerna och finna lösningar vid ekonomiska kriser. Här kan vi se olika institutionella strukturer (för mer utförlig beskrivning och jämförelse mellan hur man arbetar med omställning, se avsnitt 4.2 "Regional omställningsförmåga vid ekonomisk kris"). Till exempel är arbetsförmedlingen i Sverige ett statligt ansvarsområde, medan det i Danmark huvudsakligen är ett kommunalt ansvarsområde, och det i Norge och Finland hanteras av gemensamma institutioner mellan stat och kommun (NAV i Norge och NTM i Finland). Regionerna tillmäts även en större roll i Sverige, Finland och Norge än i Danmark.

Det finns ett betydande utrymme för lärande mellan de nordiska länderna, och huruvida man är medlem i EU eller inte spelar inte så stor roll här. Medan fokus i Sverige, Norge och Finland mycket är riktat mot regionerna, har man i Danmark valt att i stället stärka kommunernas roll och att utveckla mellankommunala samarbeten. Geografiska förutsättningar spelar också roll. Medan huvudstadsregioner gärna jämför sig med varandra så finner landsbygds- och glesbygdsregioner goda exempel från andra områden med liknande förutsättningar. När det gäller flernivåstyret, finns det framför allt utrymme för att lära hur man organiserar och samverkar – inte för att göra likadant, men för att lära och inspireras. Till exempel är partnerskapsidén ganska ny i Norge, medan det finns en lång tradition av interkommunala samarbeten. Det finns i flera av länderna ett behov av att utveckla flernivåstyret och samspelet mellan olika sektorspolitiska områden, och inte minst att finna balansen mellan nationell styrning och regional flexibilitet. För svensk del har Tillväxtanalys tidigare konstaterat att trots ökad samverkan mellan regioner och kommuner behöver denna stärkas ytterligare, liksom det regionala ledarskapet och den regionala nivåns roll (Tillväxtanalys, 2017).

Att involvera inte bara de offentliga aktörerna, utan också akademi, näringsliv och civilsamhälle i breda samarbeten, att organisera nätverksstyrning och samverkansprocesser i organisationer som präglas av konsensus och har små ekonomiska resurser är utmaningar alla regioner har att hantera, även här finns det utrymme för lärande.

Men också när det gäller innehållet i regionalpolitiken finns det behov för lärande. Ett exempel är hur man hanterar målkonflikter – det individcentrerade eller uniformt utformade mot det platsbaserade, men också målkonflikten mellan att skapa likvärdighet mot att skapa livskraft och prioritera konkurrenskraft. Andra frågor är hur man kan integrera olika områden inom den stora regionalpolitiken som har stor inverkan på regionernas långsiktiga strukturella förutsättningar? Hur man kan vidareutveckla och bredda de regionala specialiseringarna för att motverka eventuell sårbarhet? Men det finns också behov av att lära hur man skapar öppenhet för att pröva nya lösningar (Landsbygdsutredningen, 2017; Tillväxtanalys, 2017; Kommunutredningen, 2020).

När det gäller omställning vid ekonomisk kris eller chock, är det tydligt att de nordiska länder som här studerats har olika tradition och olika verktyg och instrument till sitt förfogande. Medan det Finland och Norge sedan länge finns särskilt utpekade instrument för att hantera ekonomisk omställning, hanteras ekonomisk omställning i Danmark och Sverige mer inom ramen för gängse institutionella strukturer och instrument. Finland,

som kanske är det land som drabbats mest av ekonomiska kriser och hög arbetslöshet, förefaller också ha de mest utvecklade instrumenten för att hantera olika typer av ekonomiska kriser och chocker, både positiva och negativa. Bland de främsta märks ÄRM-stöd för att hantera plötslig negativ strukturomvandling, och Broavtal och AIKO-insatser för att hantera positiv omställning på kort och lång sikt. Även i Norge finns ett väl utvecklat system med olika former av stöd. Dels har Norge en lång tradition av landsbygdspolitiska insatser (*distriktspolitik*), med institutionaliserat stöd till kommuner i behov av omställning, bland annat genomsärskilda stödzoner, differentierade arbetsgivaravgifter och skatteavdrag, dels har man ett omfattande stödsystem (*virkemiddelapparatet*) med statliga medel som administreras av regionerna, NAV och Innovasjon Norge.

Detta kan jämföras med Danmark och Sverige där man inte har särskilt utpekade instrument för ekonomisk omställning, utan där insatser för ekonomisk omställning i huvudsak hanteras genom omdisponering av resurser inom arbetsmarknads- och näringslivspolitikerna. I Danmark har man till exempel ett omställningsstöd i statsbudgeten för stöd till företag som drabbats av Covid-19. Detta hanteras i första hand av näringslivspolitikerna och det nationella näringslivsutvecklingsrådet och de mellankommunala näringslivshusen. I de två fallstudier som undersökts här, Fehmarn Bält och hanteringen av Covid-19, är det insatser och aktörer inom näringslivspolitikerna och arbetsmarknadspolitikerna som spelar de centrala rollerna.

Även i Sverige lutar man sig mot befintliga institutionella strukturer. De etablerade dialogerna och samarbetena mellan olika departement å ena sidan, och mellan departement, Tillväxtverket och regionerna å andra sidan, kan vid behov intensifieras. Man har inte öronmärkta pengar för omställningsstöd, utan disponerar vid behov framför allt om insatser och medel inom ramen för befintliga program och budgetar. En väsentlig skillnad mellan Sverige och Danmark är dock att regionerna som i Sverige tillsammans med kommunen/kommunerna har en viktig roll vid omställning, inte har motsvarande roll i Danmark. Här är det kommunerna som ansvarar för såväl arbetsförmedling (*jobcenter*) som implementeringen av näringslivspolitikerna genom de mellankommunala näringslivshusen.

Hur man samverkar på regional nivå inom ramen för flernivåstyret blir givetvis avgörande för utfallet i både det regionala utvecklingsarbetet vid normalläge som vid hanteringen av ekonomiska kriser. Här kan det svenska exemplet lyftas fram, där man förefaller kommit ganska långt med att institutionalisera samverkan och kommunikationskanaler mellan aktörer på olika nivåer i det vardagliga arbetet. Exempel på det är regeringens dialogforum med regionerna. Ett exempel från det finska omställningsarbetet är den kärntrupp ("tar-group") som baserad på tidigare samverkan och hög grad av tillit snabbt kan komma på plats då krisläge uppstår.

Tillväxtanalys reflektioner

Den här nordiska omvärldsanalysen är den första av fyra studier i vårt ramprojekt "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?".

I kommande studie kommer vi att fördjupa oss i upplägg och erfarenheter av konkreta omställningsverktyg i Norge, Finland och Sverige. Därefter undersöker vi omställningsförmågan i svenska kommuner och försöker identifiera eventuella gemensamma egenskaper hos såväl positiva som negativa "avvikare". Indikatorer blir här en viktig fråga att ta sig an. I den avslutande fjärde delstudien undersöker vi hur olika regioner och branscher har påverkats av coronapandemin, med en fördjupning i besöksnäringen.

Intressanta frågor att ta med sig från denna studie

Samtliga studerade länder är små öppna ekonomier med väl utvecklade välfärdsmodeller och gles befolkningsstruktur (undantaget Danmark). Vi ser dock betydande skillnader i institutionella strukturer vad gäller regionernas uppdrag och organisering av det regionalpolitiska arbetet och flernivåstyret.

Studien är deskriptiv och medger inte några egentliga möjligheter att uttala sig om effektiviteten i respektive lands övergripande regionalpolitik eller enskilda åtgärder och verktyg. Värdet av studien är att den ger en bred översikt inför kommande studier. Många intressanta frågor inom området berörs. Några som vi ser som särskilt intressanta för kommande studier att beakta är:

- *Instrument och strukturer för omställningsförmåga.* När det gäller konkreta verktyg för att hantera betydande omställning (såväl negativ som positiv) framstår de nordiska länderna vara indelade i två grupper. Danmark och Sverige hanterar i princip omställningarna inom ramen för ordinarie institutionella strukturer och instrument medan Finland och Norge har särskilt dedikerade instrument. I kommande studie ser vi ett värde av att fördjupa analysen av dessa instruments upplägg, omfattning, indikatorer och erfarenheter.
- *Svenska omställningsinsatser.* Även om Sveriges generella hållning tycks vara att ekonomiska chocker bör hanteras inom ordinarie strukturer – att stödja och förstärka det redan pågående arbetet med regionalpolitiska satsningar – finns det exempel på så kallade riktade "stödpaket". Ett exempel är ett näringslivspaket om 100 miljoner kronor till Gotland i samband med att Ojnareskogen skyddades 2015. I den tredje studien kommer vi bland annat att närmare studera erfarenheterna från denna insats.
- *Kategorisering av kommuner och regioner.* Olika territoriers förutsättningar för tillväxt och utveckling varierar kraftigt över landet. För att jämförelser om omställningsförmåga ska vara meningsfulla behövs en kategorisering som inordnar respektive område i någorlunda liknande grupper. I studien framgår att Norge använder två kategoriseringssystem. Dels ett centralitetsindex (med geografisk profil), dels ett bredare distriktsindex (baserat på dimensionerna geografi, demografi och ekonomisk tillväxt). Tillväxtanalys har tidigare utarbetat en delvis liknande kommunklassificering om sex grupper utifrån kriterier för befolkningstäthet, befolkningsstorlek och tillgänglighet (Tillväxtanalys, 2014). Vi kommer att inkludera en diskussion om de norska och svenska systemen i den tredje studien.

Referenser

Bakgrund- och analys

Barca, F., McCann, P., & Rodrigues Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, Vol. 52, No. 1, 2012, s. 134–152.

Barca, F. (2009). *An Agenda for A Reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations*. European Commission.

Björling, N., & Fredriksson, J. (2018). *Relationer mellan stad och land*. Mistra Urban Futures Report 2018:1.

Grunfelder, J., Norlén, G., Randall, L., & Sánchez Gassen, N. (2020). *State of the Nordic Region*. Nordic Council of Ministers.

Hedström, M & Littke, H (2011). Perspectives on rural development in the Nordic countries: Policies, governance, development initiatives, *Nordregio Working Paper* 2011:3.

Lidmo, J., Huynh, D., & Stjernberg, M. (2020). *Nationellt inflytande i den fysiska planeringen: Nordisk utblick till Finland, Norge och Danmark*. Slutrapport framtagen på uppdrag av Boverket, 30 september, 2020, Stockholm. Tillgänglig som underlagsrapport via: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2020/internationell-forstudie-av-nationella-ansprak-i-fysisk-planering/>

Lundgren, A., Cuadrado, A., Wøien Meijer, M., Sigurjónsdóttir, H., Turunen, E., Salenius, V., Teräs, J., Grellck, J.B.G, & Lundvall Berg, S. (2020). *Skills Policies - Building Capacities for Innovative and Resilient Nordic Regions*. Nordregio.

Lundgren, A., Nilsson, K., Norlén, G., & Tapia, C. (2020). Klimatomställningen och relationen stad och land. *Nordregio Working Paper* 2020:7.

Nordiska ministerrådet (2014). Behöver den nordiska modellen förändras? Huvuddragen från forskningsrapporten The Nordic model – challenged but capable of reform, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:730779/FULLTEXT01.pdf>

Regeringen. (2018). *Regeringens proposition 2017/2018:179 En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder - för ett Sverige som håller ihop*. Hämtat på www.riksdagen.se: <https://data.riksdagen.se/fil/B69901EF-C7F6-4112-8DCA-61FFEAC1B648>

Røiseland, A., Hofstad, H., Lidström, A., & Sørensen, E. (2015). Taking stock of regional governance in the Nordic countries. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19:4.

Sandberg, S. (2018). *Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge*. Underlagsrapport till Kommunutredningen (FI 2017:02).

Sandberg, S. (2017). Regionerna, kommunerna (och staten) i den regionala utvecklingspolitiken. I *Tillväxtanalys, Regionala tillväxtpolitiska utmaningar - Behov av strukture reformer eller samverkanslösningar?*

- Smås, L., & Lidmo, J. (2018). Organising regions: spatial planning and territorial governance practices in two Swedish regions. *Europa XXI*, 35, s. 21–36.
<https://doi.org/10.7163/eu21.2018.35.2>
- Sotarauta, M. (2020). Place-based Policy, Place Sensitivity and Place Leadership. Tampere: *Sente Working Papers* 46/2020. Tampere University.
- SOU (2020). *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, SOU 2020:8. Hämtat på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/>.
- SOU (2017). För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd, SOU 2017:1. Hämtat på https://www.regeringen.se/4b136a/contentassets/acec663a156a41659021e0e1387e713d/sou-2017_1_web.pdf
- Tillväxtanalys. (2011). *Föreställningar om regional sårbarhet*. Tillväxtanalys, 2011:48.
- Tillväxtanalys. (2014). *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygds politik*. Tillväxtanalys rapport 2014:04.
- Tillväxtanalys. (2017). *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar - behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10.
- Tillväxtanalys. (2020). *Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar*. Tillväxtanalys PM 2020:11.
- Torfing, J., Lidström, A., & Røiseland, A. (2015). The Scandinavian Regional Model: accounting for the shift from convergence to divergence. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19:4.
- ## Danmark
- Beskæftigelsesloven. (2014). Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. LOV nr 1482 af 23/12/2014 Lovtidende A Direkte link: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/1482#P4>
- Beskæftigelsesministeriet (2020). BEK nr 2268 af 29/12/2020 Bekendtgørelse om særlig varslingspulje i 2021 til indsats i forbindelse med afskedigelser m.v. i mindre virksomheder i kriseramte brancher. Lovtidende 31.12. 2020.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2268>
- Beskæftigelsesudvalget 2019-20. BEU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 236. <https://www.ft.dk/samling/20191/alm.del/BEU/spm/236/svar/1657368/2188060.pdf>
- Borge, L-E., Etzerodt, S.F., Pedersen, N.J.M., Oulasvirta L. (2018). Udligning – et nordisk perspektiv. *samfundsøkonomen* nr. 3 oktober 2018. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2018/2018_3/samf_2018_3_8.pdf
- CELF u.a. Femern Agency. <https://www.celf.dk/samarbejde-2/femern-agency/>
- Christensen Thomas Qvortrup. Udflytningskommuner har fået 87.000 nye private job – og 775 nye offentlige arbejdspladser. DI Analyse, januar 2020. Hämtat januari 2021 på:

<https://www.danskindustri.dk/arkiv/analyser/2020/1/udflytningskommuner-har-faet-87.000-nye-private-job--og-775-nye-offentlige-arbejdspladser/>

COVI. (2018). Arbejdskraftbehovet i forbindelse med større infrastrukturprojekter - Opdatering af Leo Larsen rapporten III. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Maj 2018. <https://star.dk/media/7856/opdatering-af-leo-larsen-rapporten-iii.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. (2020a). Erhvervsfremme i Danmark 2020–2023. https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-03/Erhvervsfremme-i-Danmark-2020-2023_Strategi.pdf

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. (2020b). Udmøntningsplan 2020. <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-11/Bilag%203.1.2.%20%20Udm%C3%B8ntningsplan%202020%20-%20Opdateret%20efter%20bestyrelsesm%C3%B8det%2028.%20maj.pdf>

Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. (2020c). 100 mio. kr. til omstilling og tilpasning i hårdt ramte virksomheder 8. oktober 2020. Hämtad i december 2020 på: <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/100-mio-kr-til-omstilling-og-tilpasning-i-haardt-ramte-virksomheder>

Danmarks Statistik, b. Befolkningsfremskrivning 2018 efter køn, område, alder og tid. <https://www.statistikbanken.dk/FRKM118>

Danmarks statistik, a. Befolkningens højest fuldførte uddannelse (15-69 år) efter køn, alder, branche, tid, socioøkonomisk status, højest fuldførte uddannelse og bopælsområde <https://www.statistikbanken.dk/HFUDD15>

Danmarks Statistik, c. Fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken efter køn, område, alder og tid (AULP01). <https://www.statistikbanken.dk/10316>

Danmarks Statistik, d. Folketal 1. januar efter byområder og landdistrikter og tid, BY1. <https://www.statistikbanken.dk/BY1>

Danske Regioner. (2020). Regionale udviklingsstrategier. Hämtad på: <https://www.regioner.dk/regional-udvikling/regionale-udviklingsstrategier>

Det Regionale Arbejdsmarkedsråd for Sjælland. (2020). RAR Sjælland. Strategi- og handlingsplan 2020-2022. <https://www.rar-bm.dk/media/12564/strategi-og-handlingsplan-2020-22-rar-sjaelland.pdf>

Erhvervsfremmeloven. (2018). Lov om erhvervsfremme 2018 (LOV nr 1518 af 18/12/2018). Fra retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1518>

Erhvervsministeriet och Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse 2020. Aftale om strategi for erhvervsfremme i Danmark (2020-2023). <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/sites/default/files/2020-10/Aftale%20om%20strategi%20for%20erhvervsfremme.pdf>

Erhvervsministeriet och Kommunernes Landsforening. (2018). Aftale om etablering af tværkommunale erhvervshuse. 25. oktober 2018. <https://em.dk/aftaler-og-udspil/2018/aftale-om-etablering-af-tvaerkommunale-erhvervshuse/>

Erhvervsministeriet og Kommunernes Landsforening. (2019). Aftale om rammerne for Erhvervshuse, 2019-2020. 25. februar 2019. <https://em.dk/aftaler-og-udspil/2019/aftale-om-rammerne-for-erhvervshuse-2019-2020/>.

Erhvervsstyrelsen. (u.a.) Liv og Land, hjemmeside for Dansk landdistriktsudvikling. Håmtad december 2020 på www.livogland.dk.

Erhvervsstyrelsen. (2018). Nationalt program for EU's Regionalfond DANMARK. Innovativ og bæredygtig vækst i virksomheder" https://regionalt.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/erdf-program_opdateret_juni_2020.pdf).

Erhvervsstyrelsen. (2018). Nationalt program for EU's Socialfond DANMARK. Vækst via uddannelse og iværksætteri. https://regionalt.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/esf-program_18_februar_2020_opdateret_juni_2020.pdf

Erhvervshus Hovedstaden u.a. Omstillingspuljen. 230 virksomheder får midler fra Omstillingspuljen i første runde. Håmtad den 21 december 2020 på: <https://ehhs.dk/ydelser-programmer-omstillingspuljen>

Erhvervsstyrelsen. (u.a.). Statistik for kompensationsordninger. Håmtad den 21 december 2020 på <https://erhvervsstyrelsen.dk/statistik-kompensationsordninger>

Erhvervshus Hovedstaden u.a. Omstillingspuljen. 230 virksomheder får midler fra Omstillingspuljen i første runde. Håmtad den 21 december 2020 på: <https://ehhs.dk/ydelser-programmer-omstillingspuljen>

Erhvervsstyrelsen. (u.a.). Statistik for kompensationsordninger. Håmtad den 21 december på <https://erhvervsstyrelsen.dk/statistik-kompensationsordninger>

European Commission. (2020). CEF support to Scandinavian – Mediterranean Corridor. May 2020. Innovation and Networks Executive Agency. https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cefpub/cef_transport_2020-corridor-e-scandi-medite_metadata.pdf

Femern A/S, a. Ejerforhold & organisationsdiagram. (<https://femern.com/da/About-us/Ownership-and-organisation-chart#:~:text=Femern%20A%2FS%20er%20en,S%20har%20hovedkvarter%20i%20København.>)

Femern A/S, b. Tunnellen som fundament for regional udvikling. <https://femern.com/da/Benefits/Cross-border-cooperation/Opportunities-for-companies>

Femern Belt Development a, Om os. <https://www.femern.info/da/om-os>

Finansministeriet. (2020). Aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om: Finansloven for 2021 (6. december 2020). Håmtad i december 2020 på: <https://fm.dk/media/18311/aftale-om-finansloven-for-2021-og-aftale-om-stimuli-og-groen-genopretning.pdf>

- Finansministeriet. (2019a). 5.500 statslige arbejdspladser er nu flyttet. Nyhed 30.4.19, Hämtad i januari 2021 på: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/5500-statslige-arbejdspladser-er-nu-flyttet/>
- Finansministeriet. (2019b). Finansloven for finansåret 2020. Tekst og anmærkning §8 Erhvervsministeriet. Hämtad i januari 2021 på: <https://fm.dk/media/17672/fl20a08.pdf>
- Finansministeriet. (2020a). Aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om: Finansloven for 2021 (6. december 2020). Hämtad i december 2020 på: <https://fm.dk/media/18311/aftale-om-finansloven-for-2021-og-aftale-om-stimuli-og-groen-genopretning.pdf>
- Finansministeriet. (2020b). Aftale om et nyt udligningssystem. Hämtad i december 2020 på: <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/aftale-om-et-nyt-udligningssystem/>
- Gregersen, M. (2020). Præsentation: Kort om Copenhagen Business Hub – Erhvervshus Hovedstaden samt Omstillingspuljen. Forretningsdirektør Mette Gregersen.
- Hedetoft A. och Broegaard R.B. (2020). Den kommunale landdistriktsindsats. Center for Regional- og Turismeforskning. ISBN-nummer: 978-87-93583-15-3.
- Jensen, H. T., Plum, V., Skriver, P. H., & Holmes, E. (2019). Udkantsdanmark myte eller realitet? Roskilde Universitet. *MOSPUS Research Paper Serie*. Bind 2019.
- Justitsministeriet. Vejledning om lovqualität. 2.8.12.2 Regionale konsekvenser, herunder for landdistrikter. <https://lovkvalitet.dk/lovkvalitetsvejledningen/2-udarbejdelse-af-lovforslag/2-8-almindelige-bemaerkninger/2-8-12-ovrigt-konsekvenser-af-lovforslag/2-8-12-2-regionale-konsekvenser-herunder-for-landdistrikter>
- KL (u.a.a). KKR. Hämtad på <https://www.kl.dk/politik/kkr/>
- KL (u.a.b). Tværkommunale samarbejder er en driver for vækst og udvikling i hele Danmark. Hämtad på <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/business-regions/>
- KL. (2016). Sammen om vækst – ni danske business regions. ISBN nr.: 978-87-93365-25-4-pdf. <https://www.kl.dk/media/15642/sammen-om-vkst-ni-danske-business-regions-201.pdf>
- KL. (2020). KommuneDanmark under forårets coronakrise. Erfaringsopsamling. Okt. 2020. <https://www.kl.dk/media/25308/erfaringsopsamling-foraarets-coronakrise.pdf>
- Lolland Kommune. (2019). Femern strategi 2019, <https://www.lolland.dk/erhverv/femernforbindelsen/femern-baelt-strategi>
- Ministeriet for by, bolig og landdistrikter. (2013). De lokale aktionsgrupper - introduktion og status for perioden 2007–2012, <https://www.livogland.dk/files/dokumenter/publikationer/lag-status.pdf>
- Olesen K. and Hansen C.J. (2019). Introducing business regions in Denmark: The “businessfication” of strategic spatial planning? *EPC: Politics and Space* 2020, Vol. 38(2), s. 366–383, DOI: 10.1177/2399654419863442.

Planloven. (2020). Bekendtgørelse af lov om planlægning (LBK nr 1157 af 01/07/2020). Lovtidende Direkte link: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1157>

Regeringen. (2020a). DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi. AUGUST 2020. Finansministeriet. ISBN 978-87-93823-37-2. https://fm.dk/media/18224/dk2025-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi_web_a.pdf)

Regeringen. (2020b). Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse 2020 – Regeringens redegørelse til Folketinget. Erhvervsministeriet, november 2020. https://em.dk/media/13925/regeringen_regional-og-landdistriktpolitisk-redegoelse.pdf

Scandlines (u.a) Fugleflugtslinjen – de første 55 år. Hämtad i december 2020 på: <https://www.scandlines.dk/om-scandlines/anniversary>

Socialdemokratiet. (u.a). Nærheden tilbage. Socialdemokratiets udspil til stærke lokalsamfund og velfærd tættere på borgerne. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7609/naerheden-tilbage.pdf>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (u.a, a). Ansvar for beskæftigelsesindsatsen. Hämtad i december 2020 på: <https://star.dk/om-styrelsen/ansvar-for-beskaeftigelsesindsatsen/>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, (u.a, b). Puljer til indsats ved større afskedigelser til varslingsindsats. Hämtad i december 2020 på: <https://star.dk/puljer/puljer-med-loebende-frist/pulje-til-indsats-ved-stoerre-afskedigelser-til-varslingsindsats/>

Tanvig, H. W., & Jankovic, N. (2017). Dansk landdistriktpolitik i nyere tid: en længere historie kort fortalt .København, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. (2015). Lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark. BL001092. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/575>

TvØst. (2020). Tysk domstol afviser klager mod Femern-byggeriet. Nyhed 03 nov 2020. <https://www.tv2east.dk/lolland/tysk-domstol-afviser-klager-mod-femern-byggeriet>

Interviewer Danmark

Notera: Texten är författarens ansvar. Av tidsskäl har inte textdelarna granskats av informanterna och citat har inte heller använts.

Universitetslektor, Institut for Planlægning og “Danish Centre for spatial planning”, AAU, Aalborg Universitet

Forskningschef, Sektionen for By, Bolig og Ejendom (BBE), AAU, Aalborg Universitet

Seniorforsker vid CRT, Center for Regional- og Turismedforskning

Programchef - EU's strukturfonde, Erhvervsstyrelsen

Tjänsteperson vid Sekretariatet for Regional Udvikling i Region Nordjylland

Tjänsteperson 1 vid KL (Kommunernes Landsforening)

Tjänsteperson 2 vid KL (Kommunernes Landsforening)

Specialkonsulent, Arbejdsmarkedskontor Øst

Tjänsteperson vid Copenhagen Business HUB, Erhvervshus Hovedstaden

Finland

Aho (2017). Positiv strukturomvandling.

Ali-Yrkkö, Jyrki, Kuosmanen, Natalia & Pajarinen, Mika (18.1.2021). "ICT-alan rakennemuutos – Mihin ex-nokialaiset päätyivät?" ETLA Report 108.

Finlex. 1012/2017. Arbets- och näringsministeriets förordning om arbets- och näringsministeriets arbetsordning. Hämtad den 31 januari 2021 på:

<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2017/20171012>

Giacometti A. & Teräs J. (2019). *Regional Economic and Social Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries*. Nordregio, ISBN: 978-91-87295-66-9.

Herala J., Karhinen S., Orenius S., Simonen J. & Svento R. (2017). Creative destruction- road ahead. Oulu region facing acute structural change, LUOVA TUHO – TIE ETEENPÄIN Oulu äkillisen rakennemuutoksen alueena. University of Oulu.

Regeringen (2019). Regeringsprogrammet för Sanna Marins regering Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161932>

Statens revisionsverk (2012). Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar

TEM (2018). Underlag för fortsatt diskussion om regionernas Finland. Arbets- och näringsministeriets publikationer 23/2018

TEM (2020). Utvärdering av åtgärden. Regionala innovationer och försök (AIKO) (2016–2018). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:2

TEM (2020). Utvärdering av broavtalsmodellen. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:47

TEM (2021) Plötslig strukturomvandling. <https://tem.fi/sv/plotslig-strukturomvandling>

Teräs, J. (2008). Regional Science-based clusters. A case study of three European concentrations. Acta Universitatis Ouluensis. Publication series C 302. Oulu 2008.

Utvärdering av broavtalsmodellen. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:47.

Westerholm, John: Regionalpolitik i *Uppslagsverket Finland* (webbupplaga, 2012).

YLE (2021). Pandemin och platsberoende arbetssätt (Pandemia teki ison työn valtion puolesta pakottamalla viekamiehet etätöihin). <https://yle.fi/uutiset/3-11799560>

Data

Yrityssalo.fi

Intervjuer Finland

Industrir d, Arbets- og näringsministeriet, desember 2020

Person verksom ved Digipolis Oy, Kemi (Regionalt/lokalt n ringslivsbolag), desember 2020

Forskare ved Spatia– Centre for Regional Research, Joensuu, desember 2020

Norge

Aftenposten (2014). Ble folket lurt i jakten på ny OL-fest? Tollaksen, T.G. På trykk: 27. desember 2014.

Angell, E., Eikeland, S, Grünfeld, L.A., Lie, I., Myhr, S. Nygaard, V. og Pedersen, P. (2012) Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Norut – Alta –  lt  rapport 2012:2. ISBN: 978-82-7571-214-9.

Asheim, B. T., & Coenen, L. (2006). Contextualising regional innovation systems in a globalising learning economy: On knowledge bases and institutional frameworks. *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), s. 163-173.

Danielsen, O.A, Klausen, J.E., Stokstad, S. (2019). Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis. Analyse av styringsdiskurser og styringspraksis. NIBR-rapport 2019:12. ISBN: 978-82-8309-286-8.

Distriktssentret (2021). Om oss. Tillgänglig: <https://distriktssenteret.no/om-distriktssenteret/>

Wøien M & Giacometti A. (2019). Rogaland, Norway. I Giacometti, A. and Ter s, J. (2019) *Regional Economic Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries*. Nordregio Report 2019:2. DOI: doi.org/10.30689/R2019:2.1403-2503.

Innovasjon Norge (2019). Andøy. Regional omstilling. H mtad på: <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/andoy/>

Innovasjon Norge (2020). Rollag. Regional omstilling. H mtad på: <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/rollag/>

Innovasjon Norge (2020). Regioner i omstilling. H mtad på: <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/>

Innovasjon Norge (2021). Kort om oss. H mtad på: <https://www.innovasjon norge.no/no/om/hva-gjor-vi/kort-om-oss/>

Innstilling til Stortinget (2020). Innst. 88 S (2020-2021) Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomit en om Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen. H mtad på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-088s/?all=true>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Spørsmål og svar om virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte 2014 til 2020. Hmtad på:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/det-distriktpolitiske-virkeområdet/Sporsmal-og-svar-om-virkeområdet-for-distriktsrettet-investeringsstotte-2014/id2362292/>

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Meld St 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Hmtad på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Meld St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Nasjonale forventinger til kommunal og fylkeskommunal planlegging.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Meld St 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Retningslinjer for lokalisering av statelege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. Hmtad på:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-lokalisering-av-statelege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2677330/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Prop. 1 S (2020-2021) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020b. Distriktsindeksen 2020. Distriktsindeksens sammensetning og vektning av indikatorer etter Asplan Viaks gjennomgang av indeksen i 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020c. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Hmtad på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

KS (2015). Tillit. KS Folkevalgtprogram 2015–2019. Folkevalgt i kommunen og fylkeskommunen. ISBN: 987-82-446-2246-2.

KS-podden (2020a). Der livet leves: Regionreformen. 29:e mai 2020. Hmtad på: <https://www.ks.no/om-ks/om-ks/hva-gjor-vi/der-livet-leves/>

KS-podden (2020b). Der livet leves: Regionreformen II. Hmtad på:
<https://www.ks.no/om-ks/om-ks/hva-gjor-vi/der-livet-leves/>

Kultur- og kirke departementet (2004). St. Meld nr 7 (2004-2005) Om det skal stilles statsgaranti i forbindelse med søknad fra Tromsø 2014 AS om å bli tildelt De olympiske vinterleker og Paralympics i 2014.

Kunnskapsdepartementet (2019). Meld St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen – lære hele livet.

Lillehammer kommune (2004). Et olympisk eventyr. Hmtad på:
<https://www.lillehammer.kommune.no/?id=4935646&showtipform=2>

Lovdata (2010). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Hmtad på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Lovdata (2018). Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler). Hmtad på:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-23-747>

Lovdata (2019). Lov om kommune og fylkeskommune (Kommuneloven). Hmtad på:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/>

Menon Economics (2015). *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene.*

NAV Innlandet (2019). NAV Innlandets omverdensanalyse 2019. Hmtad på:
https://www.nav.no/_/attachment/download/5e066a09-3b4e-43ce-8912-6f92d5c8b1dc:3aa1f19fabbc015b2c83ae973303a1bd986837c8/nav-innlandets-omverdensanalyse-2019.pdf

NHO (n.d.) Bedriftsintern opplæring. Hmtad på:
<https://www.nho.no/tema/kompetanse-og-utdanning/artikler/stotte-til-opplaring/>

NOU 1983:21 (1983). Nringslivets utviklingsmuligheter i Innlandet. Universitetsforlaget: Oslo. ISBN: 82-00-70803-9.

NOU 2004: 19 (2004). Livskraftige distrikter og regioner – Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 12. oktober 2004.

NOU 2011: 3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet. Hmtad på:
https://www.regjeringen.no/contentassets/a90bf4e1e5f740ea9f810ff4e1519fb4/no/pdfs/nou_201120110003000dddpdfs.pdf

NOU 2020: 12 (2020). Nringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Avgitt til Nrings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 28. oktober 2020.

NOU 2020: 15 (2020). Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet: Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 4. desember 2020.

Nrings- og fiskeridepartementet (2017). Meld St 27 (2016-2017) Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.

Onsager, K. (2019). Nrings – og distriktutvikling. Perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling. NIBR-rapport 2019:7. KS FoU: Oslo. ISBN: 978-82-8309-282-0 (Elektronisk)

Oxford Research (2014). Evaluering av omstillingsprogram i Rollag. Hmtad på: http://gamle.rollag.kommune.no/omstilling_og_nyskaping/arkiv/midtveisevaluering

Randall, I., Ormstrup Vestergrd, L. og Wøien Meijer, M. (2020). Rural perspectives on digital innovation: Experiences from small enterprises in the Nordic countries and Latvia. DOI: <http://doi.org/10.6027/R2020:4.1403-2503>

Regjeringen (2019). Regionalt nordomrdeforum. Hmtad på: https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/regionalt_forum/id2523741/

Regjeringen Solberg (2020). Statsbudsjettet 2021. Hmtad på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a26510c180f4657ae1d1892ef96e6d8/no/pdfs/prp202020210001guldddpdfs.pdf>

Samfunnsøkonomisk analyse (2018). Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway. ISBN: 978-82-8395-017-5.

Samskap (2018). Sammen skaper vi vekst og utvikling i Andøy! Hmtad på: <https://www.samskap.info/om-samskap/om-samskap>

SIVA (2020). Om SIVA. Hmtad på: <https://siva.no/om-siva/>

Skatteetaten (2021). Arbeidsgiveravgift. Hmtad på: <https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift/>

Skattefunn (2020). Skattelovens §16-40 og forskrift for SkatteFUNN – gäller från og med 1 januari 2020. Hmtad på: <https://www.skattefunn.no/skattefunn-prosjekter/skatte-lovens-16-40-og-forskrift-for-skattefunn---gjelder-fra-1.-januar-2020/>

Sltmo m.fl. (2019). Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes: Planning challenges and strategies in the Nordics. *Nordregio Report* 2019:13. DOI: [10.6027/R2019:13.1403-2503](http://doi.org/10.6027/R2019:13.1403-2503)

SSB (2020). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner. Hmtad på: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/413602?ts=17085d29f50>

Stortinget (2020). Diskusjon om Distriktsmelding 5 og regionalpolitikk: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2020/H264-full/Storting/11/24/Stortinget-20201124-095622.mp4&msid=218&meid=10637>

Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år. *Nytt Norsk Tidsskrift*. Vol. 29, No.2, s. 157–165.

Telemarksforskning. (2020). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner – en sammenstilling av erfaringer* (TF-rapport nr. 546).

Trøndelag Fylkeskommune (2020). BIO Trøndelag. Hämtad på:

<https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/naring-og-innovasjon/virkemidler-og-tilskudd/bio-trondelag/>

TØI (726/2004). Regionale virkninger av OL i Tromsø. Johansen, S., Kvinge, B.A., Steen Jacobsen, J.K. Transportøkonomisk institutt: Oslo. ISSN: 0802-0175.

Utenriksdepartementet (2020). Meld St. 9. (2020-2021) Mennesker, muligheter og norske interesser i nord.

Skatteetaten (2021). Arbeidsgiveravgift. Hämtad på:

<https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift/>

Skattefunn (2021). Om skattefunn. Hämtad på: <https://www.skattefunn.no/>

Lovdata (2014). Forskrift om virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og regional transportstøtte. Hämtad på: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-06-17-807>

Intervjuer Norge

Avdelningsdirektør på Kommun- og Moderniseringsdepartementet (KMD), 9 december 2020

Seniorforsker vid Telemarksforskning, 15 december 2020

Tjänsteperson inom planering och näringslivsutveckling i Trøndelag Fylkeskommune, 8 januari 2021

Sverige

Cars, G. (2017). Kirunaflytten del 1. Kirunaflytten del 2. Presentation, online. Filmat på Betongdagen den 17 oktober 2017 på Quality Hotel Globe Stockholm. Hämtad den 25 januari 2021 på: <https://www.youtube.com/watch?v=oaB3duGfqCg>. Samt hämtat den 25 januari 2021 på: <https://www.youtube.com/watch?v=9ESnB9NXYoI>

Europaparlamentet. (2020). Fonden för en rättvis omställning (FRO). Hämtad den 18 januari 2021 på: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/214/fonden-for-en-rattvis-omstallning-fro->

Kiruna kommun. (2014). Kiruna Utvecklingsplan 2014.03.17. Hämtad den 27 januari 2021 på: <https://kiruna.se/download/18.22bd3f5d17597b58e4e73b/1605001754379/utvecklingsplanen.pdf>

Kiruna kommun. (2018). Översiktsplan 2018. Del 1. Sektorsövergripande planeringsunderlag. Hämtad den 25 januari 2021 på: <https://kiruna.se/download/18.70c3d424173b4900fc51e4a0/1599054008658/%C3%96versiktsplan%202018%20-%20Del%201%20-%20Lagakrafthandling%20190110.pdf>

Kiruna kommun. (2020). Därför en stadsomvandling. Hämtad den 25 januari 2021 på: <https://kiruna.se/stadsomvandling/startside/foretagare/bakgrund/darfor-en-stadsomvandling.html>

Kull, M., Refsgaard, K, Sigurjónsdóttir, H, Bogason, Á, Wøien Meijer, M, Sánchez Gassen, N & Turunen, E. (2020). Attractive Rural Municipalities in the Nordic countries: Jobs, People and Reasons for Success from 14 Case Studies (Nordregio Report). Stockholm: Nordregio. <https://doi.org/10.6027/R2020:1.1403-2503>

LKAB. (2020a). Strategi och mål. Hämtad den 24 januari 2021 på: <https://www.lkab.com/sv/om-lkab/lkab-i-korthet/strategi-och-mal/>

LKAB. (2020b). Upp emot 3 000 nya jobb och omfattande investeringar till Malmfälten. Hämtad den 25 januari 2021 på: <https://www.lkab.com/sv/nyhetsrum/nyheter/upp-mot-3-000-nya-jobb-och-omfattande-investeringar-till-malmfalten/>

Regeringskansliet. (2020a). Regeringens proposition 2020/21:1. Budgetpropositionen för 2021. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/4a6ec6/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/hela-bp21-som-pdf.pdf>

Regeringskansliet. (2020b). Uppdrag att förbereda för ett nationellt program inom fonden för en rättvis omställning 2021–2027. Hämtad den 17 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/04/uppdrag-att-forbereda-for-ett-nationellt-program-inom-fonden-for-en-rattvis-omstallning-2021-2027/>

Regeringskansliet. (2020c). Regeringen stärker regioners och kommuners omställningsarbete. Pressmeddelande från Näringsdepartementet. Hämtad 24 januari 2021 på: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/regeringen-starker-regioners-och-kommuners-omstallningsarbete/>

Regeringskansliet. (2019a). Regeringens proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020: Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/4ad5b1/contentassets/c689564aa19c4d29bcebb1c037a2e37b/budgetpropositionen-for-2020-hela-dokumentet-prop.-2019201.pdf>

Regeringskansliet. (2019b). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket. Hämtad den 24 januari 2021 på: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20634>

Regeringskansliet. (2015a). En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf>

Regeringskansliet. (2015b). Regeringen inrättar nytt forum för stärkt dialog och samverkan med regionala aktörer. Hämtad den 21 januari 2021 på: <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/regeringen-inrattar-nytt-forum-for-starkt-dialog-och-samverkan-med-regionala-aktorer/>

Regeringskansliet. (2015c). Regeringen inrättar Forum för hållbar regional tillväxt. Hämtad den 21 januari 2021 på: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/regeringen-inrattar-forum-for-hallbar-regional-tillvaxt/>

Regeringskansliet. (2008). Budgetpropositionen för 2009. Prop. 2008/09:1. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2008/09/prop.-2008091/>

Regeringskansliet. (2007). Budgetpropositionen för 2008. Prop. 2007/08:1. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2007/09/prop.-2007081/>

Regeringskansliet. (2000). Budgetpropositionen för 2001. Prop. 2000/01:1. Hämtades den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2000/09/prop.-2000011-/>

Regeringskansliet. (1999). Budgetpropositionen för år 2000. Prop. 1999/2000:1. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/1999/09/prop.-199920001/>

SFS 2010:900. Plan- och Bygglagen. Hämtad den 17 december 2020 på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

SFS 2017:583. Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Hämtad den 17 december 2020 på: https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583

SFS 1997:263. Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Hämtad den 21 december 2020 på: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1997263-om-lansplaner-for-regional_sfs-1997-263

Skellefteå kommun. (2018). Frågor & svar om industrietableringar i Bergsbyområdet. Hämtad den 24 januari 2021 på: <https://www.skelleftea.se/naringsliv/mark-och-lokaler/fragor-och-svar-om-etableringar-i-bergsbyområdet>

SKR. (2020). Självstyrelsens potential. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-891-3.pdf>

Smas, L., & Lidmo, J. (2018). Organising regions: spatial planning and territorial governance practices in two Swedish regions. *Europa XXI*, 35, s. 21–36. <https://doi.org/10.7163/eu21.2018.35.2>

Statskontoret. (2011). Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2011/201111.pdf>

Statens Offentliga Utredningar (SOU 2020:8). *Starkare kommuner: med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen. Hämtad 18 januari 2021 på: <https://www.regeringen.se/4a7447/contentassets/39c4816961934a4ca8bd627868fd4423/star-kare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf>

Tillväxtverket. (2020a). Nya Fonden för en rättvis omställning. Hämtad den 17 december 2020 på: <https://tillvaxtverket.se/medarbetarsidor/aktuellt/aktuellt-2020/2020-11-30-nya-fonden-for-en-rattvis-omstallning.html>

Tillväxtverket. (2020b). Tillväxtverket utses till förvaltande myndighet för nytt EU-program. Hämtad den 18 januari 2021 på: <https://tillvaxtverket.se/eu-program/aktuellt/nyheter/2020-04-03-tillvaxtverket-utses-till-forvaltande-myndighet-for-nytt-eu-program-.html>

Tillväxtverket. (2020c). Regionalt tillväxtarbete efter 2020: Regionernas framtida prioriteringar. Hämtad den 20 december 2020 på: <https://tillvaxtverket.se/download/18.637d160616d6748cda25c6b6/1569936808909/Regionalt%20tillv%C3%A4xtarbete%20efter%202020.pdf>

Tillväxtverket. (2020d). Regeringens forum för regional utveckling. Hämtad den 21 januari 2021 på: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regional-tillvaxt Arbete/samordning-och-uppfoljning/regeringens-forum-for-regional-utveckling.html>

Tillväxstsverket. (2020e). React-EU ska bidra till omställning i pandemin. Hämtad den 24 januari 2021 på: <https://tillvaxtverket.se/eu-program/aktuellt/nyheter/2020-12-17-react-eu-ska-bidra-till-omstallning-i-pandemin-.html>

Tillväxtverket. (2020f). Nationella regionalfonds-programmet. Hämtad den 24 januari 2021 på: <https://tillvaxtverket.se/eu-program/nationella-regionalfondsprogrammet.html>

Tillväxtverket. (n.d). Omställningsguiden. Hämtad den 21 december 2020 på: <https://tillvaxtverket.se/download/18.4b90dada16e981d7bf37ddf3/1575368600230/Omst%C3%A4llningsguiden.pdf>

Tunström, M. Lidmo, J. & Bogason, Á. 2018. The compact city of the north – functions, challenges and planning strategies. *Nordregio Report* 2018:4. Stockholm: Nordregio. <https://doi.org/10.30689/R2018:4.1403-2503>

Västra Götalandsregionen. (2016). Utmaning Fyrbodalen: Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodalen. Hämtad den 25 januari på: <https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/1979244f-ab9c-465e-8554-83172548eb0e/160418%202016%202%20Utv%C3%A4rdering%20av%20insatser%20f%C3%B6r%20omst%C3%A4llning%20och%20f%C3%B6rnyelse.pdf?a=false&guest=true#:~:text=Syftet%20med%20utv%C3%A4rderingen%20av%20insatser,p%C3%A5%20uppdrag%20av%20V%C3%A4stra%20G%C3%B6talandregionen.>

Intervjuer Sverige

Två tjänstepersoner vid Näringsdepartementet, gruppintervju 30 november 2020

Tjänsteperson vid Näringsdepartementet, 14 december 2020

Tjänsteperson vid Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 15 december 2020

Bilaga 1: Ett urval viktiga händelser efter egentlig datainsamling

Datainsamlingen till rapporten genomfördes i november-december 2020 och resultaten sammanställdes i början av 2021. Efter genomförd datainsamling ser vi i samtliga studerade länder fortsatta insatser för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av Covid-19 pandemin. Det pågår även en ständig utveckling på det regionalpolitiska området med bland annat flera förändringar och reformer. I syfte att ge läsarna så färsk information som möjligt har vi här kortfattat samlat ett urval av viktiga händelser inom området som inträffat mellan den egentliga datainsamlingen 2020 och rapportens publiceringsmånad (september 2021).

Danmark

Ett nytt ministerium för inrikes och bostadsfrågor inrättades i Danmark i januari 2021. Detta innebär ökat fokus på landsbygdsutveckling och vissa omstruktureringar av ansvaret för frågor inom regional utveckling, landsbygdsutveckling, planering och bostadsplanering.

<https://im.dk/arbejdsomraader>.

Finland

Riksdagen beslutade i juni 2021 att inrätta 21 nya regioner, så kallade välfärdsregioner (*hyvinvointialue*), med ansvar för social- och hälsovården samt räddningstjänsten. I Nyland inrättas en särlösning med fyra välfärdsområden. De nya välfärdsregionerna ska utses i allmänna val från 2022.

<https://stm.fi/sv/-/regeringens-proposition-om-social-och-halsovardsreformen-och-omlagstiftningen-i-samband-med-den-godkandes-i-riksdagen>.

Norge

Regeringen har lagt fram tre nya strategier för landsbygdspolitiken (*distriktspolitikken*) som syftar till att skapa en stark och livskraftig landsbygd i hela landet. En strategi inriktas på småorter, en på kustsamhällen och en på fjäll- och inlandet. Strategierna bygger vidare på Distriktsmeldingen som behandlades av Stortinget hösten 2020 (Meld. St. 5 (2019–2020), *Levende lokalsamfunn for fremtiden*). Strategierna och delar av regionreformen från 2020 kan dock komma att omprövas efter Stortingsvalet 13 september 2021. (Valet inte genomfört i skrivande stund).

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-ha-attraktive-smabyer-og-sterke-distrikter/id2862391/>.

Sverige

En ny nationell strategi för regional utveckling lämnades från regeringen i form av en skrivelse till riksdagen i mars 2021 "Nationell strategi för hållbarutveckling i hela landet 2021–2030".

<https://www.regeringen.se/4956ea/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030>.

Regionalstödsområdena kan komma att utvidgas sedan regeringen sänt ett förslag till ny regional stödkarta 2022–2027 på remiss.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2021/06/forslag-till-principer-for-att-utse-regionalstodskarta-for-perioden-2022-2027/>.

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla politiken

I vårt arbete fokuserar vi på avgörande frågor för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar baserar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. För att göra våra kunskapsunderlag relevanta och användbara för vi en kontinuerlig dialog med dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade analys- och utvärderingsprojekt. Du kan även följa oss på LinkedIn.



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se