

# Regionerna 2019 och utvecklingsarbetet

NYA REGIONER, NYA ROLLER OCH DET REGIONALA  
UTVECKLINGSARBETET



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



## Förord

Sedan ett år tillbaka har Sverige fått en tydligare regional nivå då alla landsting har bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret.

Enligt lagen om det regionala utvecklingsansvaret ansvarar regionerna för att ta fram regionala utvecklingsstrategier, hantera medel inom utgiftsområde 19 Regionala tillväxtåtgärder, samt för vissa uppgifter kopplade till genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik. Samtidigt kan regionerna tillföra egna medel och har, i egenskap av direktvalt självstyrande organ, möjlighet att ta egna initiativ som känns angelägna ur ett regionalt perspektiv och de lokala och regionala förutsättningar som råder i den egna regionen.

Regionerna arbetar alltså både lika och olika med regional utveckling. Denna rapport syftar till att utforska dessa olikheter och ge en översikt över hur regionerna genomför det regionala utvecklingsarbetet. Vi hoppas därmed kunna bidra till lärande och ett utvecklat strategiskt arbete.

Rapporten omfattar en beskrivning av hur de 21 regionerna valt att organisera sin verksamhet, dvs. den politiska styrningen samt hur förvaltningarna som hanterar området regional utveckling ser ut i regionerna. Rapporten beskriver även regionernas finansiella resurser och ett resonemang förs om regionernas olika strategier i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. Metoden består av en kombination av webbaserat material och intervjuer med regionala företrädare. Rapporten är framtagen och skriven av Göran Hallin och Peter Kempinsky, WSP (tidigare Kontigo) på uppdrag och i nära samarbete med SKR.

I rapporten träder fyra olika roller fram vad gäller hur regionerna arbetar med regional utveckling i praktiken; finansiären, utföraren, nätverkaren och kapacitetsbyggaren. Att man har valt olika lösningar kan bland annat förklaras genom olikheter i regionernas storlek och strukturella förutsättningar, och regionernas strategiska val i olika sakfrågor. Rollerna är emellertid inte statiska och därmed också intressanta att åskådliggöra och resonera kring.

Vi hoppas att denna rapport bidrar till nya insikter och samtal inom regionen och tillsammans med andra relevanta aktörer i det regionala utvecklingsarbetet.

God läsning!

Stockholm, 2020-01-28

Gunilla Glasare

*Direktör, Tillväxt och samhällsbyggnad*

Katrien Vanhaverbeke

*Sektionschef,  
lokal och regional utveckling*

## Innehåll

<b>Kapitel 1. Inledning .....</b>	<b>5</b>
Rapportens syfte .....	7
Så här har vi jobbat .....	8
Rapportens disposition.....	8
<b>Kapitel 2. Förutsättningar för regionernas utveckling .....</b>	<b>10</b>
Olika modeller för att göra regional utveckling till en politisk fråga .....	12
Hur driver man det regionala utvecklingsarbetet i förvaltningarna? .....	17
Finansiella resurser för regional utveckling.....	21
Strategisk styrning av den regionala utvecklingen – de regionala utvecklingsstrategierna.....	26
Sammanfattning: En spelplan i förändring .....	28
<b>Kapitel 3. Regionernas roller i det regionala utvecklingsarbetet .....</b>	<b>29</b>
Roller i det regionala utvecklingsarbetet .....	29
<b>Kapitel 4. Avslutande analys och diskussion .....</b>	<b>37</b>
Förutsättningarna varierar stort – styrkor och svagheter i organiseringen av regional utveckling.....	37
RUS:en ska samla hela territoriet men måste också visa vägen i form av prioriteringar för region och kommuner .....	39
Hur kan regionernas rolltagande bidra till den regionala utvecklingen .....	40
Statens roll i ett samlat regionalt utvecklingsansvar .....	40
<b>Bilaga 1. Regionernas tillgång till olika typer av kapital .....</b>	<b>43</b>
<b>Bilaga 2. Frågeområden för intervjuer med regionala utvecklingschefer eller motsvarande.....</b>	<b>44</b>
SKR - regionala roller – frågeområden för intervju .....	44
Om uppdraget .....	44
Frågeområden.....	44
<b>Referenser .....</b>	<b>46</b>

## Inledning

Den regionala ”kartan” har ritats om flera gånger de senaste decennierna. Figuren på nästa sida ska illustrera den förändrade spelplan som den här rapporten utforskar. Bakgrunden ska förstås i ett längre tidsperspektiv – cirka 40 år.

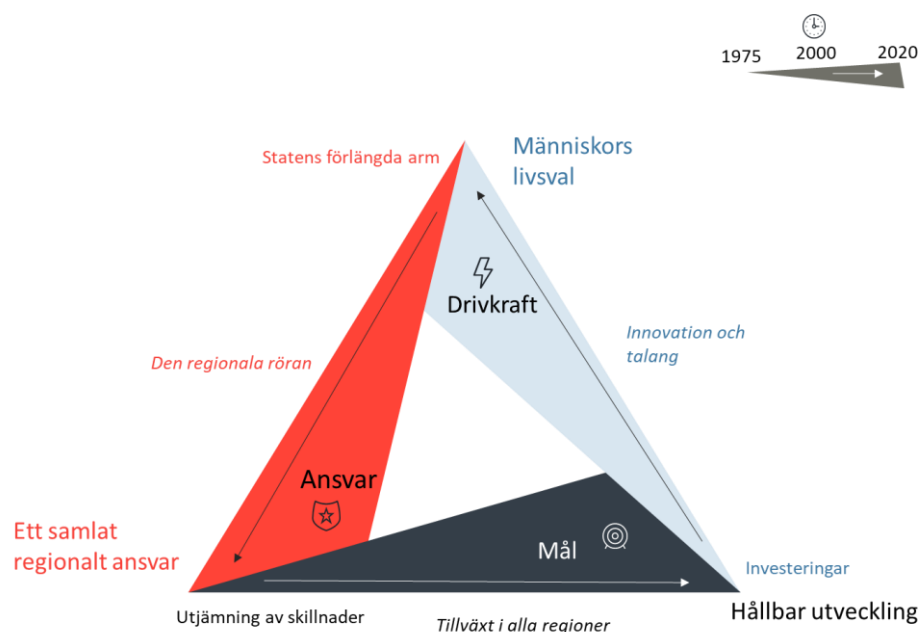
Triangelns ”gråa ben” handlar om hur vi förändrat synen på vad som driver den regionala utvecklingen. I mitten av 1970-talet var forskningen mer eller mindre enig om att det var investeringar i infrastruktur, industri eller offentliga verksamheter som var det som i stor utsträckning avgjorde hur regionernas utveckling och framtidsförutsättningar såg ut (se t.ex. SOU 1970:3).

En ökande internationell konkurrens och en allt tydligare svensk strategi att konkurrera med kunskap och innovationer gör att drivkraften bakom regionernas utveckling och tillväxt i ökande utsträckning anses handla om regionernas förmåga att skapa innovationer och att attrahera talanger (t.ex. Florida 2002). Idag växer en delvis annan syn på drivkraften bakom regioners utveckling fram. När arbete och arbetsplatser allt mer kan frikopplas, när möjligheterna att verka på en global arena i ökande grad finns var som helst tenderar forskningen mera att betona regionernas förmåga att möjliggöra medvetna och helhetliga livsval som allt viktigare för regioners utveckling (t.ex. IVA 2015).

Forskningens förändrade syn på vad som driver den regionala utvecklingen har haft sin parallell i hur vi formulerat målen för politiken för regioners utveckling (oavsett vad vi väljer att kalla den här politiken för). Detta illustreras i det ”svarta benet” i triangeln nedan. I mitten av 1970-talet var regional utveckling i huvudsak fortfarande en exklusiv statlig angelägenhet. Målen för politiken var att utjämna skillnader i regionernas utveckling eller utvecklingsförutsättningar. I takt med att innovationer, talang och specialisering betonas allt starkare ökar också möjligheterna för alla regioner att inte bara nå en utjämning. Alla regioner anses ha möjlighet att skapa och bidra till tillväxt. Tillväxt blir härigenom det dominerande målet för den regionala politiken, i alla delar av landet. Idag ser vi att målen för den regionala utvecklingspolitiken breddas allt mer. Ekonomisk tillväxt är *en* del i målen, men överordnat är målet om en hållbar utveckling, som utöver ekonomisk utveckling måste ske inom naturens gränser och ramar och som måste vara hållbar också ur ett socialt perspektiv (SFS 2017:583).

Förändringarna i synen på drivkrafter och mål har skett parallellt med ett förändrat ansvar för den regionala politiken. Ansvarsfrågan hänger till och med nära samman med synen på drivkrafter och de förändrade målen. Det förändrade ansvaret har både varit en drivkraft för och en konsekvens av de övriga förändringarna. Det tredje, ”röda benet”, i figuren illustrerar förändringen i

ansvar. I mitten av 1970-talet var det staten centralt och staten i form av länsstyrelserna som bar huvudansvaret för utformning och genomförande av den regionala utvecklingen. Från mitten av 1990-talet förändras ansvaret genom att flera landsting bildar regioner och övertar ansvar och uppgifter från länsstyrelserna. Denna utveckling fortsätter under 00-talet genom att nya regionala konstellationer skapas genom samverkan mellan kommuner och att allt fler uppgifter flyttas till dessa olika regionala nivåer. Under en tid fanns åtminstone fyra olika organisationsformer för den regionala nivån att organisera ansvaret för regionernas utveckling och begreppet ”Sveriges regionala röra” myntas av forskare och analytiker. Från första januari 2019 har vi dock en i stort sett enhetlig och gemensam struktur för det regionala ansvaret över hela landet. Direktvalda regioner över hela landet har nu ett i princip likalydande uppdrag från regeringen.



Figur 1. Regional utveckling – en pågående förändring (Källa: Göran Hallin, WSP)

Innan vi går över till att beskriva syftet med denna rapport ska vi förstås poängtera att en kortfattad historieskrivning som denna är förenklad på många sätt. Kanske viktigast att komma ihåg är att utvecklingen över tid inte inneburit att exempelvis investeringar i infrastruktur eller offentlig verksamhet blivit oviktig för den regionala utvecklingen. Naturligtvis inte heller innovationer eller talang. Utjämning och tillväxt är även fortsatt viktiga mål för den regionala utvecklingspolitiken. Och även om vi har ett enhetligt regionalt uppdrag och ansvar för regional utveckling så är statens roll fortfarande i hög grad avgörande för politiken. Samspelet mellan nivåerna har t.o.m. ökat i betydelse och begreppet flernivåsamverkan är idag förstått av de flesta inom området.

## Rapportens syfte

Även om vi nu har ett samlat regionalt ansvar och en i princip gemensam struktur för att organisera arbetet så är det uppenbart att både förutsättningar och hur regionerna i praktiken arbetar med regional utveckling varierar stort.

I den här rapporten har vi sökt undersöka hur den här variationen ser ut:

- Hur organiserar regionerna arbetet med regional utveckling – i kontexten av att alla idag är en del i organisationer vilkas största uppgifter (mätt i resurser eller personal) är hälso- och sjukvården med en på många sätt annorlunda ”produktionslogik”?
- Hur ser de finansiella förutsättningarna ut för regionernas arbete med regional utveckling?
- Hur arbetar man strategiskt med styrningen av det regionala utvecklingsarbetet – finns det skillnader mellan regionerna i hur man ser på de regionala utvecklingsstrategierna?
- Och slutligen vilka olika roller tar regionerna i det konkreta genomförandet av olika insatser inom det regionala utvecklingsområdet?

Men rapporten har inte bara ett beskrivande syfte. Vi vill också analysera och förstå varför vi ser de variationer vi förväntar oss:

- Kan vi se ett samband mellan de olika nivåerna, så att t.ex. ett visst sätt att organisera verksamheten på en övergripande nivå skapar vissa finansiella förutsättningar?
- Hänger detta i sin tur samman med hur man måste arbeta med den strategiska styrningen?
- Innebär detta möjligheter och begränsningar i vilka roller regionerna kan ta i det konkreta genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet?

Rapporten är framtagen i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Målet med studien är att öka kunskapen om villkoren för att driva det regionala utvecklingsarbetet. En målgrupp för rapporten är de som arbetar med regional utveckling lokalt och regionalt, där ett viktigt bidrag kan vara att visa på att den lösning som man valt i den egna regionen kan se helt annorlunda ut bara i grannlandet. Samtidigt som syftet också är att skapa en förståelse och insikt i att möjligheterna att välja olika strategier och roller ibland också kan påverkas och begränsas av skiftande strukturella förutsättningar. En annan målgrupp är de som verkar på en nationell nivå. För att de ska lyckas bättre i en flernivåsamverkan är det viktigt att också de förstår att bara för att vi har en gemensam organisatorisk struktur så betyder inte det att det praktiska arbetet bedrivs på samma sätt i regionerna, än mindre att förutsättningarna för arbetet är desamma överallt.

Vi vill också poängtera att rapporten med nödvändighet spänner över mycket omfattande och ibland komplexa frågor och områden. Att vara heltäckande och att fånga hela variationen i en analys som denna är inte möjligt. Det är dessutom så att arbetsformer och roller – och till och med regionala förutsättningar – ändras snabbt. Syftet med denna rapport är därför inte att preliminärt utgöra en faktabas för regionalt utvecklingsarbete, utan att bidra till insikter om variationerna, varför dessa variationer uppstår och vilka konsekvenserna av dem kan bli för att driva ett effektivt regionalt utvecklingsarbete.

## **Så här har vi jobbat**

Denna rapport bygger i huvudsak på en begränsad analys av hur regionerna genomför sina uppdrag. Metoden består av en kombination av webbaserat material och intervjuer. Vi har t.ex. hämtat hem organisationsskisser och beskrivningar från samtliga 21 regioners webbplatser. Hämtningarna är gjorda under april-maj månad 2019. Främst är det material som rör den övergripande politiska och förvaltningsmässiga organisationen som vi har sökt via officiella webbplatser.

Det officiella materialet har sedan kompletterats med intervjuer med ledande personer inom de regionala utvecklingsförvaltningarna eller motsvarande. Företrädare för samtliga 21 regioner har intervjuats under mars-maj 2019. Oftast är det regionala utvecklingsdirektörer eller motsvarande som vi har intervjuat. Ibland har strateger med lång erfarenhet ersatt de regionala utvecklingsdirektörerna.

Vi har också nyttjat material från tidigare studier, t.ex. från de två studier av regionalt utvecklingskapital som vi genomfört för SKR:s räkning (senaste gången med data från 2016). Andra studier har handlat om enskilda regioners arbete med sina regionala utvecklingsstrategier eller särskilda uppdrag, t.ex. kring finansieringen av organisationer inom det regionala utvecklingsarbetet.

En viktig del i uppdraget har varit att det ska rymma tillfällen till dialog med regionerna. Därför har vi bl.a. diskuterat frågan om regionala roller tillsammans med deltagarna vid Reglabs årskonferens i Västerås och vid SKR:s konferens Regional utveckling 2019 i maj. Särskilda seminarier har även hållits på uppdrag av Region Stockholm och Region Västra Götaland.

## **Rapportens disposition**

Rapporten är indelad i fyra korta kapital, där nästföljande kapitel – 2 – handlar om förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet. Kapitlet belyser hur regionerna har integrerat regional utveckling i den politiska organisationen och i tjänstemannaorganisationen. Kapitlet redovisar också de finansiella förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet.

I kapitel 3 belyser vi de roller regionerna tar i det mer praktiska regionala utvecklingsarbetet, och då främst i relation till de andra aktörer som är en del av genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken.



I det avslutande kapitel 4 analyserar vi sambanden mellan förutsättningar och möjliga roller, vi diskuterar för- och nackdelar med olika organisationsformer, hur finansieringen både är en produkt av hur man valt att organisera arbetet och en förutsättning för vilka roller som regionen kan ta. Kapitlet avslutas med en diskussion med rubriken – Vad nu? Syftet är att diskutera hur den fortsatta strukturella förändringen av regionerna bör se ut för att de samhällsutmaningar som regionerna står inför ska kunna adresseras.

Kapitel 5 utgörs av en kortfattad sammanfattning av rapporten.

# KAPITEL 2

## Förutsättningar för regionernas utveckling

Regional utveckling handlar om många olika frågor. Figuren nedan illustrerar vad som är regional utveckling såsom det definieras i det regionala utvecklingsuppdraget i förordningen om regionalt tillväxtarbete från 2017 och enligt lagen om ett enhetligt regionalt utvecklingsarbete. Utöver länsplanerna för transportinfrastruktur sägs dock väldigt lite om vilka frågor som bör inkluderas i det regionala tillväxtarbetet. Fokus ligger på form snarare än på innehåll, vilket kan tolkas som att det är upp till regionerna att avgränsa och definiera innehållet i regional utveckling och att göra detta med utgångspunkt i skiftande regionala villkor.



Figur 2. Regional utveckling enligt förordning och lag

Frihetsgraderna till trots så är frågorna för den regionala utvecklingen i stor utsträckning gemensamma för alla regioner. Det som i första hand varierar är hur man benämner dem och – som vi ska se senare i detta kapitel – hur man väljer att organisera och gruppera dem. Figuren nedan ska återspegla de vanligast förekommande sakfrågorna som regionerna har valt att inkludera i det regionala utvecklingsarbetet. Näringslivs- och innovationsfrågor återfinns i samtliga regioners arbete. Infrastrukturarbete är lagstadgad verksamhet. Även kompetensförsörjning är delvis reglerat i det regionala utvecklingsuppdraget

men det varierar hur omfattande regionernas arbete är inom området. Kulturfrågorna är förvisso också en regional uppgift, men den är inte reglerad inom det regionala utvecklingsuppdraget och det varierar därför om regionerna har inkluderat dem i den regionala utvecklingen eller inte. Därutöver arbetar många regioner också med frågor som folkbildning, miljö och regional planering inom det regionala utvecklingsarbetet.



*Figur 3. Frågor för regional utveckling i regionerna*

I detta kapitel ska vi belysa hur de regionalt utvecklingsansvariga väljer att avgränsa, organisera och finansiera det regionala utvecklingsarbetet. I det första avsnittet betraktar vi den politiska organisationen för genomförandet av arbetet: hur ser den politiska organisationen ut för det regionala utvecklingsarbetet? I det andra avsnittet fokuserar vi istället på tjänstemannaorganisationen (förvaltningen): hur är förvaltningen organiserad omkring regional utveckling? I det tredje avsnittet belyser vi finansieringen, dess strategiska utgångspunkter och dess förutsättningar. I det fjärde avsnittet belyser vi slutligen den regionala utvecklingsstrategin och dess roll i regionernas och de regionala aktörernas övergripande strategiska arbete.

## Olika modeller för att göra regional utveckling till en politisk fråga

Som framgick i den inledande figuren (figur 1) så förenas nu den regionala utvecklingspolitiken i att regional utveckling inte bara är en regional angelägenhet utan en regional *politisk* angelägenhet. Fortfarande kan vi dock se att regional utveckling bär många drag av att vara en förvaltningsfråga eller om man så vill en teknokratisk fråga. Få politikområden, av denna ekonomiska omfattning, omgärdas av en så stor kår av forskare, konsulter och experter! Det här avsnittet handlar om hur ”de nya regionerna” organiserar sig för att göra regional utveckling till en politisk fråga.

I tabellen nedan redovisar vi hur den politiska organiseringen för de regionala utvecklingsfrågorna ser ut i de 21 regionerna. Den andra kolumnen i tabellen visar om det finns en nämnd med ett särskilt ansvar för regional utveckling eller om frågorna hanteras av någon annan del i organisationen. Den tredje kolumnen redovisar vilka av de regionala utvecklingsfrågorna som ingår i nämndens ansvarsområden, i de fall en särskild nämnd finns. Här har vi valt att utgå från den redovisning som finns tillgänglig på respektive regioners webbplats. Det bör noteras att avgränsningar och benämningar på såväl nämnder som olika politik- eller sakområden varierar mellan regionerna. Den fjärde kolumnen syftar till att redovisa hur man har valt att organisera samverkan mellan regionen och kommunerna. I den femte kolumnen lämnar vi särskilda kommentarer, främst kring vilka av de regionala utvecklingsfrågorna som styrs via andra nämnder (eller organ) än den regionala utvecklingsnämnden. Framför allt innehållet i kolumn fem grundar sig, förutom på information från webbplatserna, också på intervjuer med nyckelpersoner i respektive region.

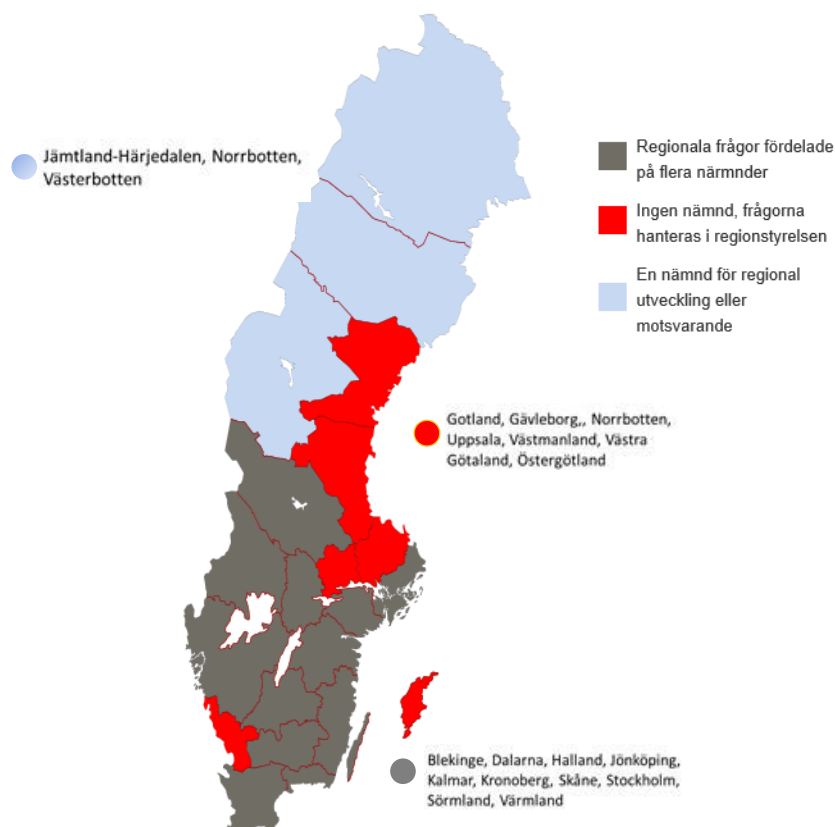
**Tabell 1. Regionernas politiska organisering av regional utveckling – i sammanfattning**

Region	Regional utvecklingsnämnd (RUN)	RUN:s ansvarsområden	Kommunal samverkansform	Kommentarer
Blekinge	RUN	Näringsliv, innovationer, arbetsmarknad, folkhälsa och infrastruktur	Regionalt samverkansråd	En kultur- och bildningsnämnd och en trafiknämnd hanterar vissa regionala utvecklingsfrågor
Dalarna	RUN	Samhällsbyggnad, näringsliv, hållbarhet	Beredningen för Dalarnas utveckling	En kollektivtrafik- och en kultur- och bildningsnämnd hanterar vissa regionala utvecklingsfrågor
Gotland	Ingen nämnd, frågorna under regionstyrelsen			Gotland är (en) kommun med utökat ansvar
Gävleborg	Ingen nämnd, frågorna under regionstyrelsen samt andra nämnder		Kommunsamråd	Nämnden kultur och kompetens samt nämnden för hållbarhet hanterar delar av de regionala utvecklingsfrågorna
Halland	Ingen nämnd, frågorna bl.a. under regionstyrelsen		Kommun- och regionledningsforum	
Jämtland-Härjedalen	RUN	Näringsliv, kultur, infrastruktur och kommunikation, välfärd, klimat och kompetens	Regionens samverkansråd	Inga andra nämnder.
Jönköpings län	Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet.	Näringsliv, inklusive besöksnäring, arbetsmarknad, kompetensutveckling och utbildning, utbildning i egen regi, som folkhögskolor och naturbruksgymnasier, kultur, livsmiljö	Kommunalt forum	Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö hanterar delar av de regionala utvecklingsfrågorna
Kalmar län	RUN	Näringsliv, tillväxt, planering, infrastruktur, miljö och kultur		Kollektivtrafiknämnd för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Kronoberg	RUN	Utveckling och tillväxt	Kommunalt forum	Kulturnämnd, trafiknämnd hanterar vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Norrbottnen	RUN	Regional utveckling, kultur, trafik och infrastruktur.	Samverkansberedningen, Tillväxtberedningen	Inga andra nämnder
Skåne	RUN	Näringsliv, innovation, regional utveckling	Styrande samverkansgrupp	Kollektivtrafiknämnd och kulturnämnd svarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Stockholm	Tillväxt- och regionplanenämnd	Regional utveckling, regional planering.		Kulturnämnd och trafiknämnd svarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna

Region	Regional utvecklingsnämnd (RUN)	RUN:s ansvarsområden	Kommunal samverkansform	Kommentarer
Sörmland	RUN	Näringsliv, innovationer, kompetens, arbetsmarknad, infrastruktur, kollektivtrafik, folkhälsa, miljö	Kommunerna representerade i nämnden	Nämnden för kultur, utbildning och fritid svarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Uppsala	Ingen nämnd, frågorna under regionstyrelsen		Regionalt forum	
Värmland	RUN	Näringsliv, innovation, kompetens, arbetsmarknad, jämställdhet, miljö, infrastruktur	Värmlandsrådet	Kultur- och bildningsnämnd samt kollektivtrafiknämnd svarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Väster-norrland	Ingen nämnd, frågorna under regionstyrelsen	Folkbildning, internationellt samarbete, allmän och särskild kollektivtrafik, kultur och kulturarv, miljö och energiarbete, samt näringsliv och tillväxt.	Regionalt samverkansråd	Nämnd för hållbar utveckling hanterar vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Västra Götaland	RUN	Näringsliv, tillväxt, bredband, besöksnäring, etc.	Beredning för Hållbar Utveckling under RS tillsammans med kommunerna	Regionfullmäktige, miljönämnd, kollektivtrafiknämnd samt kulturnämnd ansvarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Västerbotten	RUN	Digitalisering, folkhälsa, kommunikation och externa relationer, näringsliv, innovation, kultur, samhällsbyggnad samt utbildning och kompetens.	Primärkommunal beredning för regional utveckling	Inga andra nämnder
Västmanland	Ingen nämnd, frågorna under regionstyrelsen		Västmannarådet	
Örebro län	Regional tillväxtnämnd	Näringsliv, innovationer, kompetens, arbetsmarknad, bildning och social välfärd	Regionalt samverkansråd	Nämnderna för samhällsbyggnad och kultur och fritid ansvarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna
Östergötland	RUN	Ekonomisk tillväxt, näringslivsutveckling, kulturverksamhet, kompetensförsörjning och ökad sysselsättning	Samrådet för strategiska frågor	Trafik- och samhällsplaneringsnämnden ansvarar för vissa av de regionala utvecklingsfrågorna

Det samlade regionala utvecklingsansvaret innebär således ingen samlad politisk organisatorisk struktur. Vanligast är att de regionala utvecklingsfrågorna återfinns i en regional utvecklingsnämnd (eller motsvarande), men att delar av frågorna – främst kollektivtrafik och kultur – är organiserade under separata nämnder. I några regioner – Jämtland-Härjedalen, Norrbotten och Västerbotten – är alla regionala utvecklingsfrågor samlade under en gemensam

regional utvecklingsnämnd. I några regioner – Gotland, Gävleborg, Halland, Uppsala, Västernorrland och Västmanland – finns ingen nämnd med ett samlat ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. Istället sorterar frågorna i de flesta av dessa fall direkt under regionstyrelsen. Här finns också exempel på frågor som ligger direkt under regionfullmäktige och det kan finnas särskilda beredningar eller utskott under regionstyrelsen som samlar regionala utvecklingsfrågor. Det kan trots avsaknaden av en nämnd för regional utveckling vara så att vissa av frågorna sorterar under någon annan nämnd – t.ex. frågor om kollektivtrafik eller kultur. I figuren nedan sammanfattar vi vilka regioner som har vilka modeller för den politiska organiseringen.



Figur 4. Regionernas politiska organisering av regional utveckling

När det gäller frågan om hur man organiserar samverkan mellan region och kommuner domineras bilden av att man anknyter till någon form av politisk beredning eller råd där frågor om regional utveckling diskuteras (bereds). En av regionerna – Sörmland – avviker i detta avseende genom att låta kommunerna vara direkt representerade i den regionala utvecklingsnämnden. I några regioner ser vi inte att några konkreta samverkansformer finns beskrivna i organisationen.

### **Organisationens betydelse – ”alltid eller aldrig på agendan”**

De sex regioner som inte har någon specifik regional utvecklingsnämnd har delvis olika förutsättningar. Men den fördel som de flesta av dessa ser med sin organisation är att de regionala utvecklingsfrågorna alltid finns med på regionstyrelsens agenda. Samtidigt vittnar de också om att det ändå är svårt för regional utveckling att få plats där: ”Regional utveckling kommer som ett övrigt ärende under punkten övrigt”. Våra intervjuer pekar på att resultatet av en inordning av frågorna under regionstyrelsen oftast blir person- och kontextberoende. Finns en erfarenhet av regionala utvecklingsfrågor hos ledande politiker i regionstyrelsen verkar möjligheterna för att ge plats åt frågorna öka, jämfört med om regionstyrelsens personliga erfarenheter domineras av hälso- och sjukvårdsområdet.

Bara tre regioner har hela det regionala utvecklingsarbetet samlat i en nämnd. Det är tre av de fyra nordligaste regionerna. I övriga regioner är det två eller flera nämnder som har ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Typiskt är det kultur- och bildning samt kollektivtrafikfrågorna som hanteras i särskilda nämnder. I Västra Götalandsregionen är det flera nämnder som svarar för olika delar i det regionala utvecklingsarbetet.

Förutom att arbetet kan bli ineffektivt om ansvaret är uppdelat i ett stort antal nämnder rapporterar de intervjuade inte om några påtagliga skillnader för arbetet som kan relateras till frågan om en eller flera nämnder. Vi ser också att det verkar vara så att regionens storlek och komplexitet spelar in. De tre regionerna med enbart en nämnd för regional utveckling är jämförelsevis små (men inte unika). Att Västra Götaland har många nämnder kan delvis också förklaras med regionens storlek och komplexitet.

När synen på vilka frågor som ska innefattas i regional utveckling vidgas, t.ex. med hänvisning till ett tydligare hållbarhetsperspektiv, så ökar också komplexiteten för regioner där ansvaret för arbetet med den regionala utvecklingen är fördelat på flera olika nämnder.



## **Hur driver man det regionala utvecklingsarbetet i förvaltningarna?**

Även om det nya handlar om den politiska organisationen av regional utveckling, så är sannolikt förvaltningsorganisationen minst lika viktig för att ge kraft åt den regionala utvecklingen. I tabellen nedan har vi sammanställt hur regionernas förvaltningar är organiserade. I den andra kolumnen anger vi inom vilken förvaltningsstruktur de regionala frågorna återfinns. I den tredje kolumnen redovisar vi vilka av de regionala utvecklingsfrågorna som hanteras inom den regionala utvecklingsförvaltningen (i de fall en sådan finns). I den fjärde kolumnen redovisar vi övriga förvaltningar som ansvarar för regionala utvecklingsfrågor. I den femte kolumnen har vi kommenterat eventuella särskilda förhållanden som framkommit i analysen av de enskilda regionerna.

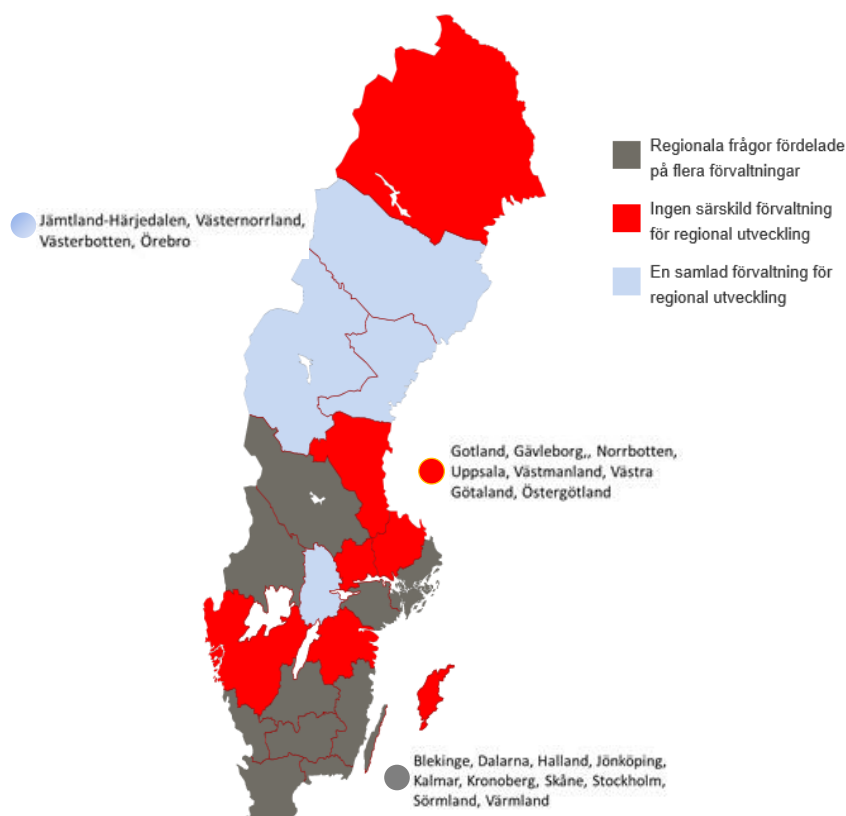
**Tabell 2. Regionernas förvaltningsorganisation för den regionala utvecklingen – i sammanfattning**

Region	Förvaltningsstruktur	Vilka frågor hanteras i den regionala utvecklingsförvaltningen?	Övriga förvaltningar berörda av regionala utvecklingsfrågor	Kommentarer
Blekinge	Regional utveckling	Näringsliv, regional utveckling,	Blekingetrafiken (operativt)	
Dalarna	Regional utveckling	Strategi och finansiering, näringslivsutveckling och samhällsbyggnad.	Kollektivtrafik och Kultur och bildning	
Gotland	Del i regionstyrelsens förvaltning			
Gävleborg	Del i regionstyrelsens förvaltning		Hållbarhetsnämndsförvaltning, Kompetensnämndsförvaltning	
Halland	Del i regionkontoret		Kultur- och skola	
Jämtland-Härjedalen	Regional utveckling	Regional utveckling, kultur, miljö, kollektivtrafik, folkhälsa, m.m.		
Jönköping	Regional utveckling	Näringsliv, tillväxt, samhällsbyggnad, infrastruktur, kollektivtrafik, landsbygd, internationellt samarbete, m.m.	Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen (folkhälsa)	
Kalmar	Regional utveckling	Regionala utvecklings- och tillväxtfrågor inkl. infrastruktur, även folkhälsa, utbildning och kultur (bl.a. biblioteksfrågor och folkhögskolor)	Kollektivtrafik	
Kronoberg	Regional utveckling	Folkhälsa och social utveckling, kompetens och lärande samt hållbar tillväxt, kultur	Kollektivtrafik	
Norrbottnen	Avdelning i regiondirektörens stab	Kultur, näringsliv, samhällsplanering		
Skåne	Regional utveckling	Regional utveckling, regional planering, kollektivtrafik	Kulturförvaltning	
Stockholm	Tillväxt- och regionplaneförvaltningen	Klimat och energi, näringsliv och tillväxt, arbetsmarknad och kompetensförsörjning, transport och infrastruktur, landsbygd och skärgård, bostäder samt regional planering	Kollektivtrafik	

Region	Förvaltningsstruktur	Vilka frågor hanteras i den regionala utvecklingsförvaltningen?	Övriga förvaltningar berörda av regionala utvecklingsfrågor	Kommentarer
Sörmland	Regional utveckling	Näringsliv, regional utveckling, kollektivtrafik, folkhälsa och miljö	Kultur och utbildning	
Uppsala	Ingen samlad förvaltning (strategier i olika avdelningar)			T.ex. sammanförs regionens kompetensförsörjning som organisation och som territorium i en förvaltningsavdelning
Värmland	Regional utveckling	Näringsliv, Jämställdhet, Utbildning och kompetensförsörjning, Forskning och innovation, Internationella relationer, Infrastruktur, Bioekonomi, klimat och energi, kultur	Kollektivtrafik	
Västerbotten	Regional utveckling	Näringsliv, innovation, kollektivtrafik, kultur, samhällsbyggnad, besöksnäring.		
Väster-norrland	Regional utveckling	Tillväxt, företags- och projektstöd, kultur, kollektivtrafik och infrastruktur, miljö och hållbarhet, folkbildning samt internationellt samarbete.		
Västmanland	Del i Regionkontoret	Näringsliv, tillväxt, infrastruktur, kultur, bildning	Kollektivtrafik	
Västra Götaland	Samlad i Koncernstab Regional utveckling	Förvaltningen har avdelningen för näringsliv, forskning och innovation, kollektivtrafik och infrastruktur, kultur, miljö samt mänskliga rättigheter och folkhälsa		
Örebro	Regional utveckling	Näringsliv, kompetens, innovation, miljö, folkhälsa, kultur, infrastruktur, kollektivtrafik.		
Östergötland	Del i ledningsstaben			Arbetet i staben uppdelat på olika enheter, t.ex. regionala utvecklingsprojekt, näringsliv och samhällsplanering.

I princip ser vi att de regionala utvecklingsfrågorna organiseras på tre övergripande sätt:

- Ingen särskild regional utvecklingsförvaltning, utan frågorna ingår som en del i ett strategiskt regionkontor (regionstyrelseförvaltning eller ledningsstab), som oftast leds av regiondirektören
- Som en samlad förvaltning för regionala utvecklingsfrågor, som rymmer de flesta delområden inom regional utveckling
- En förvaltning för regional utveckling, men där delar av de regionala utvecklingsfrågorna ingår i andra förvaltningar, vanligaste exemplen är kollektivtrafiken och kulturen.



Figur 5. Regionernas organisering av förvaltningen för regional utveckling

Få av de intervjuade menar att förvaltningsorganisationens struktur har haft en avgörande betydelse för hur väl man har lyckats att lyfta de regionala utvecklingsfrågorna i regionen i sin helhet. Några regioner ger dock uttryck för både för- och nackdelar med sina respektive förvaltningsstrukturer. Örebro län, som har en av de största förvaltningarna som också inkluderar alla frågor, menar t.ex. att några av de frågor förvaltningen har att hantera exempelvis kring

kollektivtrafiken (som i sin helhet omfattas av förvaltningen) kan bli relativt dagsoperativa och kan därför upplevas som att de inte passar så väl in i det övriga regionala utvecklingsarbetet som oftast är mer långsiktigt och strategiskt till sin karaktär<sup>1</sup>. Uppsala kan sägas utgöra den andra ytterligheten i organisations-sammanhang. Här saknas både en samlad förvaltning och en samlad ”plats” i regionstyrelsens förvaltning. Istället är ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna fördelat på enskilda strateger och handläggare som är fördelade på flera olika kontor och förvaltningar. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv innebär detta en utmaning menar man i intervjuer.

Den dominerande frågan handlar, i förvaltningen likaväl som i den politiska styrningen, istället om hur de regionala utvecklingsfrågorna kan ta en plats vid sidan av hälso- och sjukvårdsfrågorna. Här vittnar de intervjuade om att det handlar om ett långsiktigt strategiskt arbete. Vi ser här inga direkta samband med hur man har organiserat sig vare sig politiskt eller förvaltningsmässigt. De som säger sig ha lyckats hävdar ofta att det har varit en process och att man bl.a. har arbetat genom att långsiktigt och systematiskt hävda frågornas sammanhang. Det som, enligt dessa regioner, också har spelat in har varit möjligheten att få in politiker och chefstjänstemän som inte har sin bakgrund vare sig i den gamla landstingsrollen eller i regionförbundsrollen.

## **Finansiella resurser för regional utveckling**

Till avgörande förutsättningar för de nya regionernas möjligheter att driva ett effektivt regionalt utvecklingsarbete hör också tillgången till finansiella resurser. Som nämndes i inledningen till rapporten så innebär inte det faktum att vi idag har ett enhetligt regionalt ansvar för arbetet att det enbart är regionerna som finansierar arbetet. Regional utveckling är ett typexempel på vad som i litteraturen brukar kallas för flernivåstyre eller flernivåsamverkan (t.ex. Lidström 2014).

Förutom medel från regionerna, så finansieras verksamheten i relativt stor utsträckning med statliga nationella resurser och med resurser från EU:s budget (via de s.k. struktur- och investeringsfonderna).

I princip kommer finansieringen från tre huvudsakliga källor.

- Regionalt avsatta skattemedel (inklusive skatteväxlade resurser från kommunerna)
- Statliga anslag som fördelas via statliga myndigheter eller via regionerna till projekt och verksamheter runt om i landet
- Medel från EU:s budget som fördelas genom särskilda myndigheter och regionala beslutsfunktioner

I en tidigare kartläggning har konsultföretaget Kontigo (numera WSP) på uppdrag av SKR försökt att identifiera och beräkna de samlade resurserna för

---

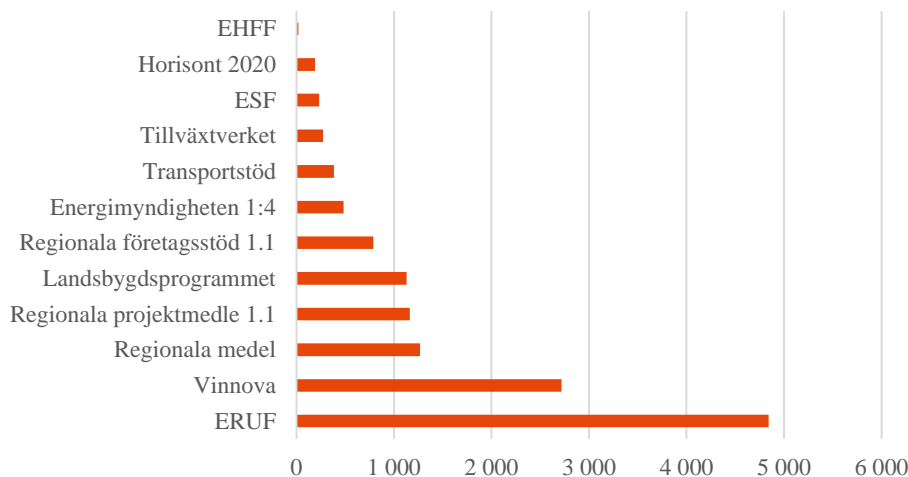
<sup>1</sup> Noteras bör att många regioner (dock inte Örebro län) har delat upp kollektivtrafikfrågorna i en strategisk och en operativ del.

regional utveckling, oavsett vem som kontrollerar dem. Utgångspunkten för beräkningarna har varit finansieringens koppling till myndigheter, program eller insatser. I den studien identifierades följande resurser som kan sägas utgöra ”det regionala utvecklingskapitalet”:

- Regionalt avsatta skattemedel (inklusive skatteväxlade resurser från kommuner)
- Finansiering till regionerna, från anslaget 1:1
- Transportstödet
- Europeiska regionala utvecklingsfonden
- Europeiska socialfonden
- Landsbygdsprogrammet (inkl. Lokalt Ledd Utveckling)
- Europeiska havs- och fiskerifonden
- Horisont 2020
- Vinnovas program (merparten)
- Tillväxtverkets anslag 1:5 (projektmedel)
- Energimyndighetens anslag 1:4 (fou-i)
- Regionala medel (2016, även medlemsavgifter i regionförbund)

I figuren nedan illustreras hur regionernas samlade utvecklingskapital (resurser för regional utveckling) fördelar sig mellan de olika källorna. Merparten av regionernas tillgängliga utvecklingskapital för år 2016 kom från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och avsåg finansiering för olika typer av utvecklingsprojekt, t.ex. inom forskning och innovation, små och medelstora företags utveckling och omställning till en koldioxidsnål ekonomi. Näst viktigaste källan var olika anslag från forsknings- och innovationsmyndigheten Vinnova. Därefter var i tur och ordning regionernas egna avsatta resurser, det regionala 1:1 anslaget, Landsbygdsprogrammet och de regionala företagsstöden viktiga källor för det regionala utvecklingsarbetet.

## Regionalt utvecklingskapital 2016



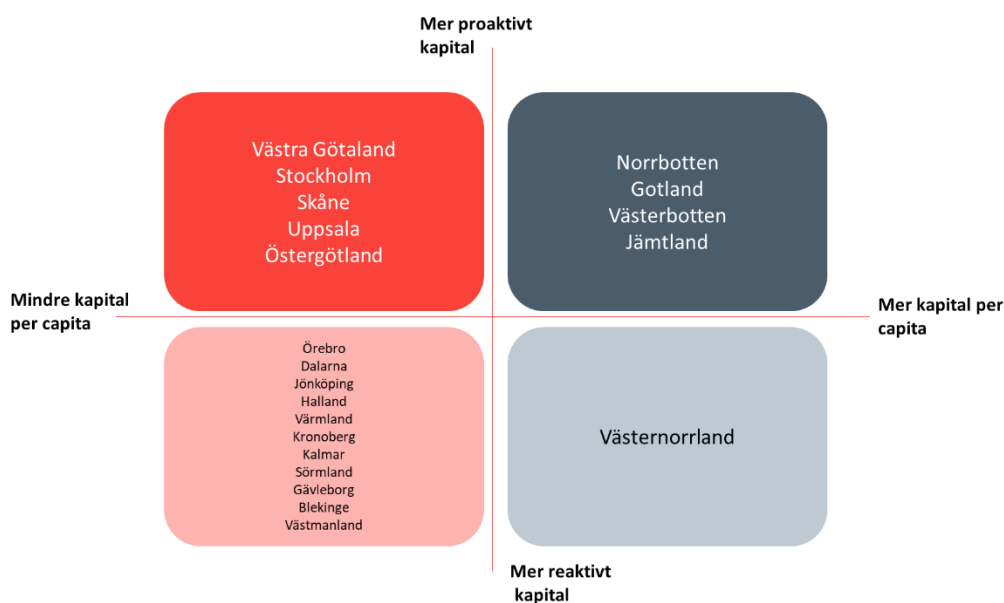
Figur 6. Regionernas tillgängliga "utvecklingskapital" 2016, fördelat på typ<sup>2</sup> (Källa: Kontigo, Sveriges Kommuner och landsting, 2018, Regionalt utvecklingskapital)

Både mängden resurser och sammansättningen av det regionala utvecklingskapitalet varierar mellan regionerna. I rapporten från 2018 visas detta i ett antal figurer. Framför allt illustreras där att det är regionerna i norra Sverige som har tillgången till de största resurserna, per capita räknat. Deras resurser består i huvudsak av finansiering via EU:s regionala utvecklingsfond (ERUF) och via olika statliga stöd, såsom de regionala projektmedlen och de regionala företagsstöden. Regionerna i södra och mellersta Sverige har mindre resurser per capita och uppvisar en större inbördes variation när det gäller resursernas ursprung. I regioner med stora forskningsuniversitet spelar finansieringen från Vinnova och Energimyndigheten t.ex. en större roll än i andra regioner. Många övriga mindre regioner i södra och mellersta Sverige har överlag relativt begränsade resurser.

I figuren nedan utgår vi från en indelning av de olika kapitalkällorna i två typer, som vi valt att kalla proaktivt och reaktivt kapital. Till det proaktiva kapitalet hör regionernas egna resurser, Vinnovas anslag, Tillväxtverkets projektmedel och Energimyndighetens anslag. Detta är resurser som kräver att regionerna antingen proaktivt själva (genom politiska beslut) avsätter resurser eller att aktörerna (t.ex. universitet, företag och organisationer) i regionen aktivt söker och får del av dessa. Övriga resurser är sådana där det finns en på förhand given (öronmärkning) regional fördelning, som i huvudsak bygger på en tanke om kompensation för strukturella nackdelar. Vi kallar dessa reaktiva resurser.

<sup>2</sup> Noteras bör att vissa av EU-stöden kan variera stort mellan enskilda år, i synnerhet i övergångarna mellan två programperioder.

I figuren har vi placerat in regionerna utifrån den relativa totala kapitalmängden och andelen proaktiva resurser i regionerna<sup>3</sup>. Det betyder att *ju längre till höger* i figuren som regionerna placerar sig desto mer regionalt utvecklingskapital per capita har man tillgång till. *Ju högre upp* i figuren som regionerna placerar sig desto större är andelen proaktivt kapital.



Figur 7. Mängden utvecklingskapital i relation till kapitalets karaktär (Källa: Egna beräkningar utifrån Kontigo, Sveriges Kommuner och Landsting, 2018, Regionalt utvecklingskapital, Se även bilaga.)

Regionerna Norrbotten, Jämtland, Västerbotten och Gotland har således både relativt sett mycket regionalt utvecklingskapital, mätt per capita, och relativt sett höga andelar proaktivt kapital. Region Västernorrland har också relativt sett mycket regionalt utvecklingskapital, men en lägre andel proaktivt kapital.

Regionerna Västra Götaland, Uppsala, Stockholm, Skåne och Östergötland har således relativt sett mycket proaktivt kapital, men här är dock den totala mängden resurser per capita lägre. Övriga regioner har både en lägre andel proaktivt kapital och relativt sett mindre totala resurser regionalt utvecklingskapital.

Norrbotten är den region som tydligast placerar sig i det övre högra hörnet. Man gör det, dels i kraft av den stora mängden resurser inom de flesta källor av det regionala utvecklingskapitalet, dels genom att man jämfört med många andra regioner har en stor andel proaktiva resurser, särskilt i en jämförelse med övriga norrländska regioner. Västernorrland har också en relativt stor mängd resurser per capita men en påtagligt lägre andel proaktiva resurser, främst genom relativt

<sup>3</sup> I bilaga finns en detaljerad bild som visar den exakta mängden kapital av olika typer som regionerna bedömdes ha tillgång till.



sett mindre resurser från källor som Vinnova och egna regionala medel. Storstadsregionerna Västra Götaland, Stockholm och Skåne har alla avsevärt mindre resurser räknat per capita. Särskilt Västra Götaland (men även de två andra) har dock relativt höga andelar proaktiva resurser. Detta förklaras av att det här finns relativt många aktörer som varit framgångsrika hos finansiärer som Vinnova och Energimyndigheten eller att man lyckas avsätta jämförelsevis stora egna regionala resurser.

Vi ska här komma ihåg att det finns en del osäkerheter förknippade med beräkningarna ovan. För det första är de nu några år gamla, och det i en process när regionbildningen har slutförts. Även om vi inte tror att det skett några drastiska förändringar i utvecklingskapitalets sammansättning finns det anledning att uppdatera bilden. För det andra finns också vissa osäkerheter kopplade till hur en del av resurserna ska brytas ned per enskilda år och län, vilket kan göra att mindre län ser ut att få del av mindre resurser än de faktiskt får<sup>4</sup>. För det tredje saknas resurser kopplade till den regionala kulturpolitikens genomförande i sammanställningen. Slutligen är särskilt identifieringen av de egna regionala resurserna en utmaning. Vår bedömning är trots detta att figuren ovan fortfarande ger en någorlunda sann bild av regionernas finansiella förutsättningar och framför allt av variationerna i dessa, regioner emellan.

Vi ska också komma ihåg att detta är en dubbelriktad process, där proaktiv finansiering skapar möjligheter att ta proaktiva roller i det regionala utvecklingsarbetet men där en strategiskt utformad proaktiv roll också ökar möjligheterna att förse regionen med en större mängd proaktivt regionalt utvecklingskapital. Det regionala utvecklingskapitalet skapar direkta och konkreta förutsättningar för regionerna att ta olika roller i ledningen och genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. Valet av roller påverkas dock även av hur regionernas strategier för den regionala utvecklingen är formade och strukturerade. Innan vi övergår till att beskriva och analysera regionernas roller ska vi därför först se till de regionala utvecklingsstrategierna.

---

<sup>4</sup> Skälet till det kan vara att aktörer i dessa regioner mer sällan är "lead-partners" i olika projekt, varför dessa skulle kunna bli underrepresenterade trots att resurser faktiskt kommer till dessa regioner.

## Strategisk styrning av den regionala utvecklingen – de regionala utvecklingsstrategierna

En viktig kugge i det regionala utvecklingsarbetet är de regionala utvecklingsstrategierna (RUS) som de regionalt utvecklingsansvariga ska upprätta enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete. Strategierna ska peka ut inriktningen för det regionala utvecklingsarbetet på längre sikt och beskriva hur arbetet ska länka till nationella och internationella strategier samt hur olika aktörer på olika nivåer ska bidra i arbetet.

### Utdrag ur förordningen om regionalt tillväxtarbete 2017:583

**8 §** Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet.

Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den ska ligga till grund för strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete, och beaktas när man tar fram andra regionala strategier och program.

Om flera län utarbetar en gemensam utvecklingsstrategi, ska det som sägs om ett län i denna förordning i stället gälla alla län som omfattas av strategin.

**9 §** Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.

**10 §** Den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Regionerna befinner sig idag i olika stadier när det gäller att uppdatera sina regionala utvecklingsstrategier. Det finns flera olika bakgrunder till detta. En första sådan är den reviderade förordningen om regionalt tillväxtarbete som kom 2017 (2017:583). Förordningen kan sägas peka på behovet av att RUS:en tydligare ska vara en bred och övergripande strategi för regionens utveckling. I förordningen anges också att RUS:en ska aktualitetsprövas minst i anslutning till varje ny mandatperiod. Förordningen kan sägas peka ut en rörelse från RUS:ar med smalare definierade näringslivs- och tillväxtorienteringsfrågor till bredare definierade regionala utvecklingsfrågor.

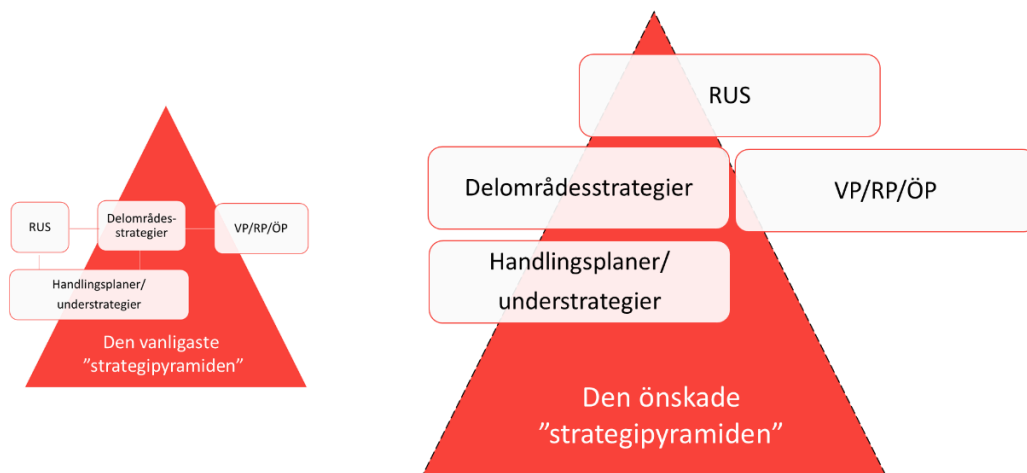
En annan bakgrund är den nu avslutade regionaliseringen av det regionala utvecklingsansvaret, som innebär att alla regionalt utvecklingsansvariga myndigheter har ansvar både för regional utveckling i dess vidaste mening och för hälso- och sjukvårdsorganisationerna och att dessa överallt utgörs av direktvalda församlingar på regional nivå. Hur har då regionerna lyckats i

uppdraget att göra RUS:en till ”en samlad, sektorsövergripande strategi för det regionala utvecklingsarbetet”?

Sammantaget pekar våra intervjuer och vår genomgång av arbetet med RUS:arna på att det finns en dominerande bild av hur *den önskvärda* regionala strategihierarkin (eller strategipyramiden) borde se ut. De flesta intervjuade önskar en situation där RUS:en som strategi är överordnad både delområdesstrategier som kulturplaner, infrastrukturplaner och kollektivtrafikförsörjningsprogram. Men man skulle också gärna se RUS:en som överordnad regionplaner och verksamhetsplaner. Dessa senare innefattar bl.a. planerna för hälso- och sjukvårdens verksamheter. Man ser också gärna att RUS:en får en tydligare roll i förhållande till de kommunala översiktsplanerna. Detta önskade läge illustreras av pyramiden till vänster i figuren nedan.

I praktiken är det dock ingen region som riktigt har nått fram till den önskvärda situationen. Exempelvis Region Örebro län och Region Östergötland beskriver att de ”kommit en god bit på väg”. Region Örebro län menar att ”...vi har lyckats inlemma RUS:en i regionplanen. Nya RUS:en klubbades 2018. De övergripande målen från RUS:en och de tio områdena som vi lyfter där finns med i regionplanen. Hälso- och sjukvården har en viktig roll i RUS:en och RUS:en spelar en roll för hälso- och sjukvården.” Mer vanligt är annars att RUS:en förblir vad som kan beskrivas som en sidoordnad strategi till regionplanen. Detta illustreras i den större högra pyramiden i figuren nedan.

Här kan vi också notera att flera av de intervjuade betonar att arbetet är en del i en långsiktig process, som handlar om att skapa mognad för ett bredare utvecklingsperspektiv i organisationer som i huvudsak har varit en- eller tvåfrågeorganisationer och som dominerats av en produktionslogikstyrning snarare än en strategisk flernivåstyrning. Men det innebär också en omorientering för regionalt utvecklingsansvariga aktörer som tidigare har sett RUS:en som ett snävare tillväxtorienterat dokument.



Figur 8. Önskade och verkliga strategihierarkier i regionerna. RUS: Regional utvecklingsstrategi, VP: Verksamhetsplan, RP: Regionplan, ÖP: kommunala översiktsplaner.

## Sammanfattning: En spelplan i förändring

Vi konstaterar att även om vi sedan januari 2019 har ett samlat regionalt utvecklingsansvar hos enhetliga och direktvalda regionalt utvecklingsansvariga regioner, så finns fortfarande betydande skillnader i hur det regionala utvecklingsarbetet är organiserat, finansierat och strategiskt samordnat. Sammantaget skapar detta olika förutsättningar för regionerna, t.ex. när det gäller vilka roller regionerna tar och kan ta i att driva regional utveckling i praktiken.

Organisatoriskt och strategiskt är den stora utmaningen att få utrymme, resurser och plats för att driva långsiktiga strategiska utvecklingsfrågor för hela regionen, i stora organisationer som tidigare har varit relativt ”enfrågeorienterade” och som främst har styrts av vad vi kan kalla för en produktions- och effektivitetslogik. Denna utmaning framträder såväl i förhållande till den politiska organisationen som i förvaltningsorganisationen. Den framträder i hur det strategiska arbetet med regionens utveckling förhåller sig till arbetet i regionen i stort. De regioner som vi uppfattat nått längst i en slags samlad syn på alla regionens uppgifter betonar det breda (sociala) hållbarhetsperspektivet och folkhälsan som ”bryggor” mellan en hållbar regional utveckling och hälso- och sjukvårdens verksamheter. Det förefaller också viktigt att få in personer som inte enbart har verkat i traditionella landstingsorganisationer i såväl det politiska som i förvaltningen för att skapa utrymmen för ett sådant bredare perspektiv.

Finansiellt vittnar flera intervjuade om att ett kommande läge med mer ansträngda regionbudgetar kommer att pröva den egna regionala finansieringen. En tydlighet kring vad regional utveckling är och står för kommer sannolikt att vara viktig i en sådan situation.

## Regionernas roller i det regionala utvecklingsarbetet

I kapitel 2 försökte vi beskriva förutsättningarna för regionernas arbete med regional utveckling utifrån hur man har organiserat och finansierat arbetet samt hur man arbetat med de regionala utvecklingsstrategierna. Beskrivningarna utgick från förändringen i en annan av regionernas förutsättningar, nämligen att alla regioner nu har ett enhetligt och samlat regionalt utvecklingsansvar.

I det här kapitlet ska vi se hur regionerna, utifrån de pågående förändringarna i den regionala spelplanen, utvecklar de roller de tar i det praktiska arbetet med den regionala utvecklingen. I fokus för analysen av rollerna står samverkan med andra aktörer, hur regionerna organiserar denna och hur man ser på de finansiella resurserna för detta arbete. Analysen kommer att handla om styrning och rolltagande. I analysen försöker vi också relatera de variationer i regionernas rolltagande som vi ser till de skiftande förutsättningar som beskrivits i kapitel 2.

Centralt i det regionala tillväxtarbetet är samverkan, mellan olika nivåer och sektorer. Och mellan parter inom regionerna. Betydelsen av samverkan läggs fast både i den nationella strategin och i förordningen om regionalt tillväxtarbete. Inom regionerna finns en rad olika aktörer som är viktiga för den regionala utvecklingen, t.ex. näringslivet och dess organisationer, företagsfrämjande organisationer, universitet, högskolor, forskningsinstitut, banker och kapitalförsörjande institut, frivilliga organisationer och civilsamhällesaktörer. Dessa driver verksamheter och projekt som på olika sätt bidrar till en hållbar utveckling i regionerna. Deras verksamheter finansieras genom egna resurser, genom statliga, regionala, kommunala och privata bidrag av olika slag eller genom avgifter. Det är viktigt för den regionala utvecklingen att regionerna hittar effektiva sätt och vägar att organisera denna samverkan. Det är detta som ska analyseras i detta kapitel.

### **Roller i det regionala utvecklingsarbetet**

För att genomföra det regionala utvecklingsarbetet tar regionerna olika roller, ofta i relation till andra samverkande parter. Rollerna kan sägas spegla olika strategier för att ”få arbetet gjort” och handlar om hur man ser på fördelning av roller som styrning, utförande, långsiktighet och lärande i arbetet. Skillnaderna regionerna emellan i de roller de tar handlar om hur aktiva regionerna själva är i dessa processer. Skillnaderna är oftast ”gradskillnader” såtillvida att de olika rollerna inte är varandra uteslutande utan mera handlar om att regionerna starkare betonar den ena rollen framför de andra. I intervjuerna har regionerna ofta poängterat att vilken roll man tar också varierar med vilka frågorna är.

För att åskådliggöra skillnaderna i de roller som regionerna tar har vi identifierat fyra grundläggande roller. Dessa roller har vi också diskuterat och ”prövat” med företrädare för regionernas utvecklingsarbete, bl.a. i samband med ett seminarium vid Reglabs årskonferens under våren 2019. De fyra grundläggande rollerna vi identifierat är ”Finansiären”, ”Utföraren”, ”Nätverkaren” och ”Kapacitetsbyggaren”. Dessa roller illustreras i figurerna nedan (Illustrationer: Helena Bergendahl). Nedan ska vi presentera vad vi uppfattar som särdragen för dessa fyra olika roller.

### Finansiären – en roll med olika grad av engagemang och styrning



Alla regioner är i någon mening finansiärer av det regionala utvecklingsarbetet. Det vi menar här är dock att regioner som vi beskriver som finansiärer har tagit aktiva beslut om att göra finansieringen av andra aktörer till en viktig strategisk hållning. Detta har ofta flera innebörder.

För det första betyder det ofta att regioner som betonar finansiärsrollen framför övriga möjliga roller ofta har tagit ett aktivt beslut om att begränsa regionernas egna aktiva engagemang i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. Skälen för detta kan variera. Det kan handla om en

övertygelse om att andra aktörer har större förutsättningar för att driva det konkreta arbetet, om en strävan efter att inte låta den egna administrativa organisationen växa eller om att man saknar resurser – finansiellt eller ur kompetensperspektiv – för att ta en mer aktiv roll i genomförandet.

För det andra betyder det att regionerna ibland ser finansieringen som ett instrument för att få en tydligare styrning i verksamheten. Genom exempelvis riktade utlysningar försöker man styra det regionala utvecklingsarbetet i önskvärd riktning. Finansieringen ger, åtminstone teoretiskt, goda möjligheter till kontroll och uppföljning.

Från våra intervjuer ser vi flera fördelar och utmaningar med att sätta finansieringen i centrum såsom en del regioner gör. Samtidigt ska man komma ihåg att många regioner som idag tar en roll där ”Finansiären” dominerar har en ambition om att på sikt förflytta den strategiska tyngden mot en mer långsiktig och ibland aktiv styrning, men att spelplanen i form av tillgängligt kapital eller organisatorisk struktur begränsar den möjligheten.

I en intervju betonar en av de regionala företrädarna den styrka som ligger i finansieringen. ”Vi har en stor utmaning i att styra kommunerna i riktning mot RUS:en. Rollen som finansiär ger oss möjlighet till en hårdare styrning av kommunerna.” En annan region bekräftar bilden av hur projektfinansieringen ger regionen muskler utan att själv behöva ”svälla ut” organisatoriskt.

”Finansiären är (ibland) ett effektivt sätt att få mera muskler i vårt samspel med aktörerna...”

Det framkommer också tydligt att man även inom finansiärsrollen kan arbeta på olika sätt. En fråga som är aktuell i många regioner är frågan om att styra finansieringen via projektmedel eller genom verksamhetsbidrag. Både regioner och de finansierade aktörerna upplever ibland att finansieringen genom projektmedel blir allt för kortsiktig. Särskilt när projektmedelsfinansieringen saknar tydliga styrande inslag och istället blir ”slentrianmässig” så menar många att det vore bättre att övergå till ett mer renodlat verksamhetsbidrag. Den utmaning som många regioner ser med en sådan övergång handlar då istället om en rädsla att tappa i styrförmåga gentemot de finansierade regionerna. En del regioner ser dock övergången till verksamhetsbidrag som en brygga mot en annan typ av styrning, dvs. en övergång till att ta en annan roll.

Regionerna som säger sig ligga nära ”Finansiären” önskar ofta att de hade möjlighet att ta en annan, mer aktiv och mer långsiktig roll:

*”Hade vi haft mer av medel så hade vi kunnat finansiera mer långsiktiga satsningar ... idag finansierar vi med projekt sånt som bör ha en basfinansiering trots ett varaktigt behov. Jag ser inte i närtid att vi ska orka sätta av mer egna medel.*

*Vi har en total projektifiering och det är ett problem för oss då det hackar sönder och skapar inga förutsättningar för kontinuitet. Det finns goda förutsättningar till implementering om projekten är förankrade men vi måste prioritera hårt, vi går bara in i sådant som ligger helt i linje med vad vi ska göra och stärker våra prioriteringar i linje med RUS, Annars kan vi inte hålla på att driva projekt.”*

En strategisk fråga kopplad till ”Finansiären” som roll är också mängden resurser. Vi ser att många av de regioner som jobbar inom denna roll upplever sig ha begränsade resurser. Finansiärsrollen kan på många sätt vara ett hinder för att strategiskt växla upp resurser med andra typer av finansiering. Om man istället arbetar strategiskt och långsiktigt kan samarbetsaktörerna ofta öka sin finansiering från andra källor. Detta är även regioner som arbetar enligt finansiärsmodellen oftast väl medvetna om, men man upplever sig vara i en ”Moment 22-situation”:

*”Vi tenderar att fastna i ett projektberoende. Det gör att aktörerna också blir projektberoende och (de) får svårt att agera långsiktigt och bygga den kapacitet som skulle kunna göra att de (lättare) kan få tillgång till annat utvecklingskapital”.*

## Utföraren – både ett strategiskt val och något man ”hamnar i”



Även utförarrollen har olika innebörder, som åtminstone delvis kan förstås utifrån hur den regionala spelplanen ser ut. Med ”Utförare” menar vi att regionen själv tar på sig rollen att utveckla och driva olika typer av projekt och processer i det regionala utvecklingsarbetet, både med egna medel och med finansiering från olika slag av externa resurser.

Utförarrollen har sannolikt sitt ursprung i ”regionförbundstiden” då flera av förbunden hade knappa resurser för den egna bemanningen. Att driva projekt med extern

finansiering var ett sätt att öka den egna organisatoriska kapaciteten. Ofta har detta sedan blivit en modell som ”lever kvar”. Vi bedömer att de flesta regioner idag åtminstone har en strävan efter att komma bort ifrån den renodlade utförarrollen. Nedanstående citat är typiskt för regioner som tidigare har drivit väldigt mycket i egen regi:

*”Under den förra sjuårsperioden hade regionen mycket stora åtaganden. Detta har i den här perioden förändrats kraftigt. Vi driver inte längre de stora projekten. För nu finns en organisatorisk mognad så att andra driver detta. Och det är en politiskt medveten styrning bakom denna förändring.”*

*Mycket vanligt är att regionerna trots en önskan om en mindre aktiv utförarroll ändå ser sig tvungna att driva olika typer av projekt i egen regi. Det är i huvudsak två olika skäl till detta, som regionernas företrädare beskriver det: dels att det i allmänhet är en avsaknad av strategiska aktörer inom regionen både generellt och inom vissa områden, dels att man ser sig som den enda möjliga aktören i tillfällen där det handlar om att starta upp projekt och verksamheter som tidigare inte funnits i regionen. Nedan återger vi några typiska citat från intervjuerna:*

*”Vi ser inget självändamål att driva projekt men vi har för få aktörer som kan ta ett ansvar för projekt på det sättet. Därför landar mycket av arbetet på oss. Vi behöver mobilisera flera aktörer, vi har försökt få flera aktörer att ta ett aktivt ansvar att vara utvecklingsaktörer. Här har vi inte lyckats tillräckligt bra.”*

*”Vi har få aktörer som kan ta stora strategiska insatser och där det saknas aktörer så får vi ett större ansvar, främst i utvecklingsfasen. Vi har en bra miljö för den utvecklande och utforskande delen i tidiga faser och där kan vi ha en mer aktiv roll i genomförande, för att sedan kunna slussa över till annan aktör. Det är svårt och krävande att göra ERUF-ansökan, få aktörer klarar det på egen hand så där har vi en roll.”*



*”Vi tar initiativ i projekt som ingen kan eller vill ta men där det är viktigt för oss att driva utveckling”*

*Samtidigt finns exempel på regioner som menar att det är en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet att regionen ska vara aktiv och driva projekt själv. Det är ett uttryck för att vi tar ett aktivt ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. En region formulerar sig så här:*

*”Att driva utveckling i regionen, t.ex. genom utvecklingsprojekt, är kanske vår viktigaste uppgift. Jag ser ingen förändring framöver. Vi kommer fortsätta jobba med projekt, både att vara finansiär och vara projektägare.”*

### **Nätverkaren – att jobba genom andra, ibland utan att ha de rätta musklerna själv**



I de kvarvarande två rollerna ser vi att regionerna tar ett mer aktivt ansvar: det är i vad vi kallar ”Nätverkaren” och i ”Kapacitetsbyggaren”. Det som främst skiljer mellan dessa två roller är att ”Kapacitetsbyggaren” har både önskan och förmågan att arbeta mer långsiktigt och strategiskt, medan ”Nätverkaren” tvingas lita mer till nätverksorganisationerna och minska på de styrande ambitionerna. Nätverkaren saknar ofta de finansiella och organisatoriska musklerna att formalisera samverkan med aktörerna i nätverket utifrån en egen strategisk linje.

Nätverkaren samverkar med andra för att stärka positionerna inom det regionala

utvecklingsarbetet. Ett vanligt syfte med en sådan samverkan är att attrahera externa utvecklingsresurser, t.ex. från ESI-fonderna eller från nationella myndigheter som Vinnova och Energimyndigheten. I några fall bygger regionerna den här typen av nätverk över länsgränserna, där man upplever att aktörsstrukturen i den egna regionen är allt för tunn.

*”Vår ambition är att bygga en samverkan strategiskt....men vi har inte de ekonomiska musklerna för att gå in i åtaganden utan en säkrad extern finansiering... därför framstår det åtminstone som att vi driver olika typer av samverkan utan att ha en tydlig idé om varför och vart.”*

*”Vi tvingas söka samverkan över länsgränserna. Våra aktörer är för små och har för lite erfarenhet för att själva driva större utvecklingsprocesser.”*

Här blir det intressant att se till skillnaden mellan Nätverkaren och Utföraren. I bägge fallen växlar regionerna upp projektresurser genom samverkan, men där Utföraren själv väljer att vara projektägare och styra projektets innehåll väljer Nätverkaren att vara en medfinansiär. Skillnaden i resurser är inte den stora

förklaringen till varför regionerna väljer olika mellan dessa bägge roller. Här spelar istället strategiska överväganden en större roll där en del regioner ser sig som en naturligt mer aktiv spelare medan andra vill öppna upp fältet.

*”Vi har medvetet jobbat med att få andra aktörer att engagera sig, t.ex. genom forum och råd./.../ Det har varit vår strävan att i första hand få andra att ta ansvaret för att driva arbetet...”*

### **Kapacitetsbyggaren – den strategiska aktören de flesta vill vara men som många inte lyckas realisera**



Vi har under flera år sett att flera, ofta lite större regioner, arbetat aktivt med att skapa strategiska arenor som leds av olika andra aktörer än regionerna själva. Det kan vara inom innovationsområdet, för ökat entreprenörskap eller inom särskilda branscher som t.ex. skogsnäringen, besöksnäringen eller Life-science. De kapacitetsbyggande regionerna arbetar ofta långsiktigt med att stärka både enskilda aktörer och nätverk av aktörer inom dessa arenor.

Kapacitetsbyggaren är en viktig roll i det regionala utvecklingsarbetet som har fokus på att medvetet och långsiktigt bygga upp aktörer utanför den egna organisationen som kan ta ett övergripande strategiskt ansvar för vissa utvecklingsområden. Rollen kräver ett medvetet arbete över tid för att bygga upp kompetens och struktur som stärker förmågan bland regionens aktörer som helhet. Rollen är viktig för regionerna och en roll som man i hög utsträckning vill ta. Samtidigt är det en roll som för många aktörer kan vara svår att ta och där brister i det egna regionala utvecklingskapitalet kan vara ett hinder.

Avgörande för att lyckas i detta arbete är att hitta en kombination av finansiering och styrning för aktörerna i nyckelarenorna. Det handlar dels om att minska aktörernas beroende av projektmedel för att möjliggöra en strategisk kapacitetsbyggnad och för att rekrytera och behålla kompetent personal, dels om att trots detta inte släppa möjligheterna att strategiskt styra aktörerna, samtidigt som aktörernas kompetens kan tas tillvara.

*”Vi har strategiskt använt våra kompensatoriska medel för att bygga upp aktörer och arenor som är konkurrenskraftiga och som kan attrahera medel i konkurrens./.../ Men detta har tagit tid. Vi har haft många test- och utvecklings-satsningar igång för att kunna skapa de t.o.m. internationellt konkurrenskraftiga miljöer vi nu har.”*

Intervjuerna vittnar om att det både handlar om att säkra fria resurser för ett långsiktigt utvecklingsarbete och att skapa ett gemensamt engagemang i det strategiska arbetet:

*”Vi försöker skapa gemensamt systemtänk kring RUS i regionen och detta genererar i sig insatser och aktiviteter som vi inte initierar och driver. Vi har skapat en gemensam framtidsbild och vision och engagemang som ger möjlighet att agera för var och en.”*

Några intervjuade vittnar också om att regionala resurser också kan växlas upp med kommunala i byggandet av kapacitet. När kapaciteten och arenorna lokaliseras finns ofta en potential för kommunerna att också bidra i den långsiktiga finansieringen.

*”Det är ofta helt avgörande för oss att bygga kapaciteten lokalt och att våra regionala resurser kan samspela med de kommunala”.*

Väl fungerande arenor innebär också ofta en bättre förutsättning att attrahera annat utvecklingskapital, t.ex. från finansieringskällor som Horizon, Vinnova eller Energimyndigheten.

På samma sätt som för övriga roller finns också här en variation mellan roller som beror av vilka uppgifter det rör sig om. Detta ska vi diskutera kort i det avslutande avsnittet i detta kapitel om regionens rolltaganden.

### **Rollerna och regionala funktioner i övrigt**

De olika roller som vi hittills har diskuterat har i huvudsak handlat om de delar i utvecklingsarbetet som rör områden som näringsliv, innovation och kompetensförsörjning. Vi noterar att rollerna kan se delvis annorlunda ut inom andra av de områden som ibland kan ingå i vad som definieras som regional utveckling i en del av regionerna. Inom områden som kultur och bildning finns t.ex. ofta en tradition av att äga och driva verksamheter i egen regi som en huvudsaklig inriktning, exempelvis i form av teatrar eller folkhögskolor. Vår analys av rollerna ovan är därför inte fullständig och erfarenheterna från områden som nu är ”nyare” för den regionala utvecklingen behöver också tas med i en strategisk analys över vilka roller som är möjliga för regionerna att ta på *alla områden inom det regionala utvecklingsarbetet*.

Många av de intervjuade har också betonat att regionerna har fler funktioner att fylla än de som återspeglas i de fyra roller som vi beskrivit ovan. Detta stämmer och vi menar att dessa funktioner kan fyllas på olika sätt och hur regionerna gör det harmonierar oftast mot vilka roller man identifierar sig med.

En sådan funktion som nämns ofta i intervjuerna är att företräda både den egna regionen men också i någon mening ”den regionala nivån” i relation till framför allt den nationella nivån företrädd av riksdag och regering men också av olika nationella myndigheter. En viktig del i en sådan funktion handlar förstas om att tillförsäkra regionerna tillräckliga resurser via olika delar av statens budgetar, men det handlar minst lika ofta om att säkerställa regionernas inflytande över olika processer kopplade till det regionala utvecklingsarbetet. Ett exempel på det senare var när Sverige och EU-kommissionen inför den nuvarande programperioden för EU:s struktur- och investeringsfonder skulle förhandla fram den

s.k. partnerskapsöverenskommelsen som reglerar fondprogrammets genomförande i Sverige. Förhandlingarna ska involvera samtliga berörda parter, men av olika skäl uppfattade kommuner och regioner att regeringen inte lyckades särskilt väl i detta vilket gav upphov till en betydande kritik (Kontigo 2015).

En annan regional funktion, som kanske ännu tydligare kan relatera till de fyra rollerna ovan är rollen som kunskapsutvecklare. Den lyfts tydligast inom områden som miljö, fysisk planering och kompetensförsörjning, där företrädare för de regioner där detta tydligt är en del i det regionala utvecklingsarbetet gärna betonar att regionens viktigaste uppgift är att bistå kommunerna med ett kunskapsunderlag i utvecklingsarbetet inom dessa områden. Vi noterar att de områden där detta tydligast uttrycks har det gemensamt att kommunerna ofta har uppdraget och mandatet att driva utvecklingen och att regionerna därför väljer att ta en roll som inte riskerar att uppfattas som att man gör intrång i frågor som är kommunala eller som på annat sätt kan ses som provocativa.

En del i en kunskapsutvecklarfunktion handlar om att utvärdera resultat och effekter i olika delar av det regionala utvecklingsarbetet. Några regioner menar att man aktivt samordnar och låter genomföra utvärderingar som en del i kunskapsuppbyggnaden och som en slags mjuk styrning av det regionala utvecklingsarbetet i ett läge där man själv inte tar en aktiv roll i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet.

## Avslutande analys och diskussion

Den här studien har handlat om hur regionerna jobbar med regional utveckling några månader efter det att vi fått ett samlat och enhetligt ansvar för den regionala utvecklingen i regionala politiska organisationer över hela landet. En utgångspunkt har dock varit att det trots en grundläggande enhetlighet i praktiken ser olika ut i olika regioner. Vi har försökt reda ut hur det ser ut, i organisation, finansiering och strategisk styrning. Vi har försökt ge exempel på vad detta kan betyda för hur man arbetar med delar av den regionala utvecklingen i praktiken och vi har försökt att spegla de olika roller och strategier som regionerna tar i genomförandet.

I detta avslutande kapitel ska vi analysera vad vi har kunnat se, men också blicka framåt för att belysa vad detta betyder i det lite längre perspektivet. Vilka styrkor och svagheter ser vi i de olika alternativa organisationsformer som vuxit fram? Vilka styrkor och svagheter ser vi i hur regionerna väljer att organisera arbetet med den strategiska planeringen och styrningen? Kan vi identifiera några framgångsfaktorer bland de regioner som valt olika vägar i dessa avseenden? Slutligen, har vi något mer generellt att lära från de olika roller som regionerna tar i den regionala utvecklingen – kan de vägleda oss i hur vi bör tänka kring organiseringen av det regionala utvecklingsarbetet i stort framöver?

### **Förutsättningarna varierar stort – styrkor och svagheter i organiseringen av regional utveckling**

Den förändrade arenan för det regionala utvecklingsarbetet som vi beskrev inledningsvis (figur 1) återspeglar två viktiga förskjutningar inom området: för det första att regional utveckling blir till en politisk fråga istället för en ”teknokratisk” och för det andra att ansvaret för att åstadkomma den förskjuts från nationell nivå till regional nivå. Ansvaret är dock delat, i att framför allt staten fortfarande spelar en viktig roll för att åstadkomma en omfördelning av resurser så att regioner med sämre förutsättningar ”kompenseras”.

Trots detta varierar förutsättningarna för att driva ett aktivt regionalt utvecklingsarbete stort mellan regionerna. Förutsättningarna rör de regionala problembilderna där vissa regioner uppvisar en i princip obruten tillväxt i exempelvis befolkning och ekonomi medan andra uppvisar den omvända utvecklingen. Förutsättningarna varierar också stort med avseende på ekonomiska resurser i kommuner och regioner eller i vilka resurser som staten överför för olika utvecklingsinsatser. Förutsättningarna varierar vidare med vilken kompetens som finns tillgänglig för att driva det regionala utvecklingsarbetet både i den egna organisationen men också hos aktörerna i övrigt.

## **Framgångsfaktorer i organiseringen av regional utveckling**

Den stora skillnaden som ett samlat regionalt ansvar innebär, jämfört med tidigare organisationsformer, är att det tydliggörs att regional utveckling är både en regional och en politisk fråga. Detta talar för att såväl avgränsningen som organiseringen av regional utveckling bör fortsätta att variera utifrån dessa olika förutsättningar. Politik handlar om prioriteringar. Den svåraste uppgiften för politikerna inom regional utveckling är att besluta: *Vad är viktigast för utvecklingen av just vår region?*

Det borde betyda att de viktigaste områdena – grenarna på trädet för att referera till figur 3 – kan och bör tillåtas variera både mellan olika regioner och över tid inom en och samma region. Men en politisk prioritering sker på flera nivåer, det handlar både om att fördela regionala resurser mellan sektorer och områden i en budget, men också om vilka frågor som bör prioriteras inom ett givet område. Allt fler regionala frågor är förstås också komplexa utmaningar som kräver sina svar från fler än *ett* traditionellt politikområde. Mot denna bakgrund menar vi att det finns två avgörande framgångsfaktorer för en effektiv organisering av det regionala utvecklingsarbetet:

1. Förmågan att skapa utrymme för en strategisk politisk prioritering av det samlade regionala utvecklingsarbetet
2. Förmågan att skapa ett utrymme för prioritering och styrning *inom* de politiskt viktigaste områdena i regionen

### ***Strategisk politisk prioritering***

Den regionala organisationen måste ge utrymme att diskutera och fatta beslut om avgörande prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet:

- Vilka är de mest centrala utmaningarna för vår region?
- Vilka områden inom regional utveckling kan bäst adressera dessa?
- Vilken samverkan med andra aktörer (t.ex. kommun, stat och näringsliv) krävs för detta?
- Vilka politiska beslut behöver fattas för att genomföra detta?

Vi menar att detta sannolikt kan organiseras på olika sätt. Det avgörande är att det i den valda organisationen finns utrymme för att förstå och också prioritera regionala utvecklingsfrågor som de fyra frågorna ovan. Som visats i intervjuerna kan detta göras på olika sätt, men det framstår som viktigt att *hela organisationen* förstår och tar sig tid att se regional utveckling som en avgörande fråga, där hälso- och sjukvårdsorganisationen ytterst är beroende av en väl fungerande regional utveckling och där den regionala utvecklingen aktivt bidrar till bättre möjligheter för hälso- och sjukvården. Avgörande är ändå att det skapas ett gemensamt utrymme för politiken att förstå och diskutera regional utveckling som en fråga som är större än hälso- och sjukvården.

Tidigare har funnits en tendens till uppdelning mellan landsting och kommuner, där de strategiska frågorna ofta haft en större plats i den kommunala diskussionen. Med ett samlat regionalt utvecklingsansvar behöver ”de nya” regionala aktörerna skapa förutsättningar för en sådan regional diskussion.

Men för att regional utveckling verkligen ska vara en politisk fråga så behöver också prioriteringsuppgifterna *inom* området regional utveckling utvecklas. Att alla områden är viktiga för en hållbar regional utveckling vet vi, men resurserna är begränsade och politiken behöver prioritera. De frågor vi lyfter i punktlistan ovan är exempel på frågor en väl fungerande politisk organisation för regional utveckling behöver ställa. Och för att överföringen av frågorna till den regionala nivån ska vara meningsfull så bör svaren på frågorna variera mellan olika regioner: Region Jämtland-Härjedalens politiker bör rimligtvis inte komma fram till samma svar som dem som politikerna i Stockholm eller Västra Götaland kommer fram till. Där någon säger kompetensförsörjning bör någon annan säga infrastrukturbyggnad. Och där någon säger bostadsutbyggnad bör någon annan säga näringslivets förnyelse. Här finns också en utmaning för både regeringen och för statliga sektorsmyndigheter att i iveren att få regionerna att lyfta viktiga frågor inte ta bort regionernas möjligheter att själva prioritera. Om alla RUS:ar är likadana, så behövs de inte!

### **Styrningen inom prioriterade områden**

För det andra tror vi att det är avgörande att organisationen skapar utrymme för en tydlig politisk styrning och prioritering *inom* de för regionen mest centrala områdena. En effektiv regional utveckling måste kunna styra och fatta avgörande strategiska beslut inom de områden som regionen bedömt som de mest centrala för dess utveckling. Inom andra områden är sannolikt betydelsen av den politiska organisationen mindre direkt och en väl fungerande förvaltningsorganisation sannolikt desto viktigare.

Detta kan betyda att det bör finnas en flexibilitet i hur regionens politiska organisation ska se ut. Om det i *en* tid är en viss typ av frågor som är viktiga bör kanske detta avspeglas i hur nämndorganisationen ser ut och om det i *en annan* tid är andra frågor så bör kanske organisationen förändras. En ”nära nämndorganisation” kan antas skapa bättre förståelse för det regionala utvecklingsarbetet.

### **RUS:en ska samla hela territoriet men måste också visa vägen i form av prioriteringar för region och kommuner**

Det som präglar det regionala utvecklingsarbetet är att regionerna inte ensamma äger frågan, eller driver hela processen. För att nå framgång i det regionala utvecklingsarbetet krävs ofta att *hela territoriet* är berett att arbeta för att driva den regionala utvecklingen i en och samma riktning. Vi ser nu att nya reviderade RUS:ar tenderar att bli allt ”bredare” och istället för att fokusera på snäva näringslivs- och tillväxtfrågor öppnar upp för att behandla territoriets samlade

utveckling i ett hållbarhetsperspektiv. Detta är ofta viktigt för att skapa legitimitet för det regionala utvecklingsarbetet men, som konstaterats ovan, för att regional utveckling ska vara mera än en teknisk-byråkratisk angelägenhet så krävs också att strategierna fungerar som underlag för prioriteringar.

En spetsig regional utvecklingsstrategi måste våga peka ut strategiskt viktiga områden och frågor för regionen. De måste framför allt återspegla regionens viktigaste utmaningar och det som regionens aktörer tillsammans väljer att prioritera vid varje tidpunkt. Men de regionala strategierna måste också lyfta fram och särskilt peka på områden och frågor där ingen enskild aktör bär ansvaret och där nyttan av samverkan är som störst. Vid sidan av regionerna så är förstas kommunerna också viktiga nyckelspelare inom de flesta möjliga områden i en regional strategi. Även privata aktörer och den tredje sektorn är viktiga för regionens utveckling. En bra RUS ska fokusera på de frågor där det krävs att aktörerna gör gemensam sak i sina respektive prioriteringar.

### **Hur kan regionernas rolltagande bidra till den regionala utvecklingen**

De roller som regionerna tar och som vi identifierat och analyserat i denna rapport handlar egentligen om det praktiska genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. Detta är det yttersta uttrycket för ett antal strategiska val som de ”nya regionerna” har att göra, utifrån skiftande förutsättningar.

Det förefaller finnas en samsyn kring att den verkliga kraften i det regionala utvecklingsarbetet finns i en strategisk samverkan mellan regionen, kommunerna och andra aktörer inom territoriet. En strategisk samverkan vars förutsättningar ofta har skapats genom att regionerna agerat som strategiska kapacitetsbyggare och skapat resurser och kompetens för en gemensamt driven regional utveckling. Detta utesluter, som vi har visat, inte att man också tar andra roller, t.ex. inom vissa delar av arbetet. Vår bedömning är att en sådan kapacitetsuppbyggnad kräver långsiktiga prioriteringar, både av dessa områden som sådana och hur arbetet inom dem ska bedrivas.

En politisk organisation som har förmåga att göra de prioriteringar som krävs för att möjliggöra ett sådant långsiktigt kapacitetsbyggande är en viktig förutsättning. En regional utvecklingsstrategi som förmår peka ut de viktigaste områdena och frågorna är också avgörande för att hitta rätt aktörer i samverkan och för att också förmå dessa aktörer att i sin tur göra rätt prioriteringar.

### **Statens roll i ett samlat regionalt utvecklingsansvar**

Slutligen, så har vi flera gånger nämnt att staten på olika sätt fortfarande har en viktig uppgift i det regionala utvecklingsarbetet. Det senaste decenniet menar vi att staten har varit lika trevande som regionerna i att hitta en roll för regional utveckling på en spelplan i förändring. Nu bör förutsättningarna finnas för att förtydliga och utveckla statens roll i det regionala utvecklingsarbetet.

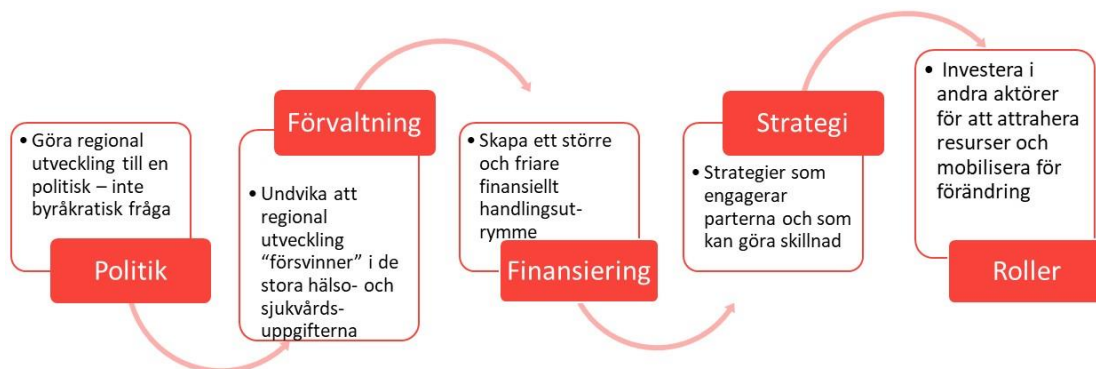


Staten fyller fortsatt flera funktioner inom det regionala utvecklingsarbetet. Statens viktigaste uppgift är att fördela resurser till regional utveckling. Resurserna fördelas enligt olika principer, dels utifrån en slags utjämningsprincip där syftet är att utjämna skilda förutsättningar mellan regionerna. Här finns de resurser som vi i kapitel 2 kallade för kompensatoriska, t.ex. 1.1 medlen, EU:s struktur- och investeringsfonder eller olika statsstöd till företag. Resurserna fördelas också efter andra principer. En sådan kan vara att styra resurser mot olika områden eller typer av insatser, t.ex. inom ramen för Vinnovas resurser eller Energimyndighetens anslag. Statens fördelning styrs således både av en önskan om mellanregional utjämning och av en önskan om att nå vissa nationella mål och prioriteringar, t.ex. kopplade till en omställning av samhället i riktning mot hållbar utveckling.

Vi tror att den omfördelade insatsen är den kanske viktigaste i relation till statens olika roller och uppgifter. Den är viktig för den bidrar till att hålla ihop samhället men kanske framför allt för att staten är den enda aktör (utöver EU) som kan svara för en sådan utjämnande insats. När det gäller att använda statens resurser för att uppnå andra syften kan konstateras att detta är ett område där vinsterna blir större när statens och regionens resurser kan kombineras. Statens önskan om styrning kan i vissa fall försvåra regionernas prioriteringsarbete. Statens styrning och resurser kan få enskilda regioner att välja att gå i andra riktningar än de annars skulle välja att prioritera. Ytterst kan statens styrning motverka syftena med att regionalisera den regionala utvecklingspolitiken.

Statens styrning behöver därför ses över så att den inte riskerar att utöva en oönskad styrning bort från regionala prioriteringar. Om statens styrning utformas så att den kan fungera väl oavsett vilka delar av den regionala utvecklingen som regionen valt att prioritera så kan den typen av effekter undvikas. För att en sådan utveckling av den statliga styrningen ska vara möjlig så krävs att statens kunskap om regionernas förutsättningar att driva regional utveckling ökar. Det finns därför skäl för såväl regeringen som myndigheterna att se över direktiv, regleringsbrev och uppdrag utifrån det faktum att vi nu har ett samlat regionalt utvecklingsansvar i enhetliga regioner.

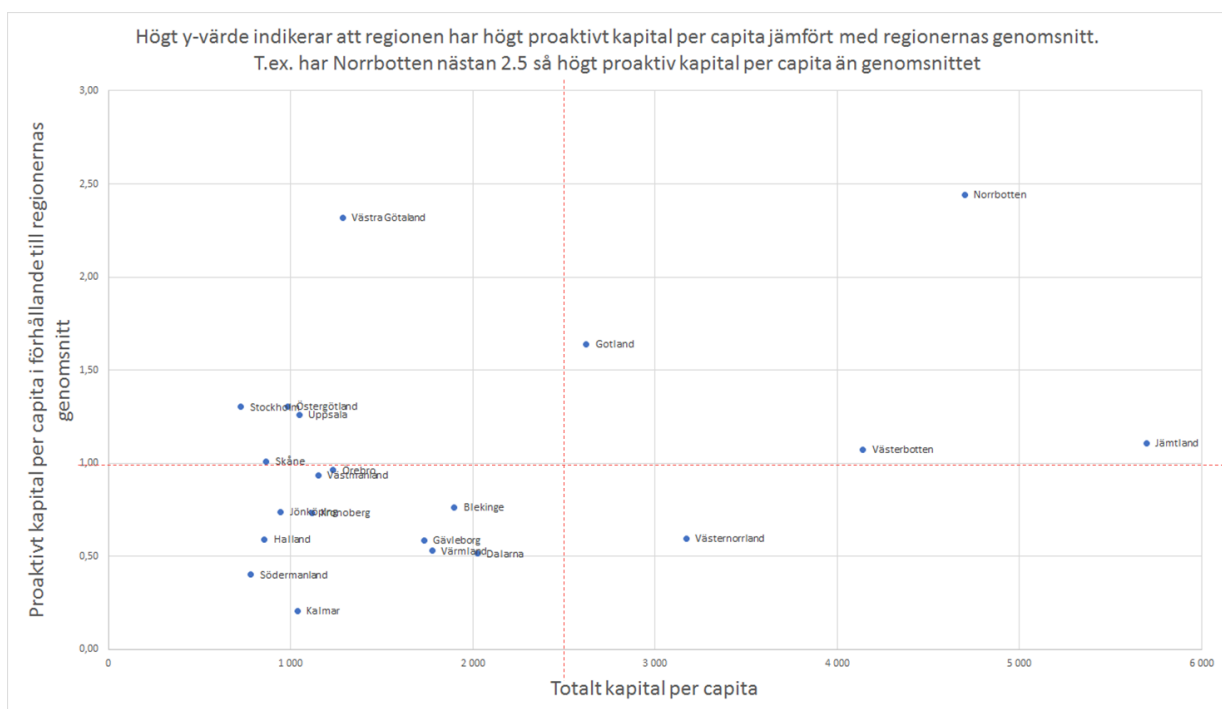
Sammantaget så menar vi att de olika frågor vi har berört i den här rapporten hänger nära samman med varandra. Den politiska och organisatoriska strukturen påverkar förutsättningarna för finansieringen, vilka lägger grunden för regionernas strategiarbete som i sin tur sätter ramarna för regionens rolltagande. Vi väljer att benämna detta en regional utvecklings-dna, där delarna hänger samman och inte kan brytas utan att de påverkar varandra.



Figur 9. Regionalt utvecklings-DNA: Kedjan som gör det regionala utvecklingsarbetet regionalt

# Bilaga 1. Regionernas tillgång till olika typer av kapital

Detaljerad bild, som använts som förlaga för figur 7.



# Bilaga 2. Frågeområden för intervjuer med regionala utvecklingschefer eller motsvarande

## SKR - regionala roller – frågeområden för intervju

### Om uppdraget

Analysera vilka olika roller de regionalt utvecklingsansvariga regionerna tar i relation till det samlade regionala utvecklingsarbetet – både i relation till det statliga uppdraget men också i relation till regionernas egna prioriteringar. Analysen har fokus på följande:

- *Planer och strategier* – hur ser regionernas planerings- och strategistruktur ut och vilka roller har de olika planerna och strategierna i förhållande till varandra.
- *Finansiella resurser* – vilken blandning av resurser förfogar regionerna över för att genomföra det regionala utvecklingsarbetet.
- *Operationell struktur och samverkan* – hur väljer regionerna att organisera genomförandet av olika delar av uppdraget. Vad gör regionerna själva i termer av operativt arbete, vilka samverkar man med i det strategiska genomförandet och hur organiserar man en sådan samverkan?

### Frågeområden

#### A. Organisation

1. Hur är arbetet med regional utveckling organiserat i regionen vad gäller förvaltning och politik?

#### B. Strategi

2. RUS roll för arbetet med RUA
3. Styrfilosofin för RUS och RUS som strategiskt styrinstrument
4. RUS relation till handlingsplaner för genomförande

#### C. Finansiering

5. Finansieringsstrategi för RUS och RUA
6. Utveckling av finansieringen av RUS och RUA
7. RUS och olika delar av RUA

#### **D. Organisering**

8. Genomförandet av RUS och RUA – roller och arbetsformer
9. Löpande verksamhet eller tidsbegränsade utvecklingsprojekt
10. RUS och olika delar av RUA

#### **E. Summering**

11. Vilka är de största utmaningarna vad gäller att utveckla och etablera roller i arbetet med RUS och RUA?
12. Vilka är de viktigaste framstegen i arbetet med att utveckla och etablera roller i arbetet med RUS och RUA?

# Referenser

Florida, R. 2002, The Rise of the Creative Class.

IVA 2015, Mobilisera för ökad regional attraktionskraft.

Kontigo 2015, ESI-fonderna. En översikt över förberedelsearbetet för programperioden 2014 – 2020, Sveriges Kommuner och Landsting.

Kontigo & Sveriges Kommuner och Landsting, 2018, Regionalt utvecklingskapital.

Lidström, A. 2014, Flernivåstyrelse: bakgrund, betydelse och konsekvenser. Ingår i: Samverkan inom ramen för flernivåstyrning / [ed] Tillväxtanalys, Östersund: Tillväxtanalys s. 15-21.

SFS 2017:583, Förordning om regionalt tillväxtarbete

SOU 1970:3, Balanserad regional utveckling. Delbetänkande från regeringens Expertgrupp för regional utveckling.



# Regionerna 2019 och utvecklingsarbetet

Regionerna arbetar både lika och olika med regional utveckling. Denna rapport syftar till att utforska dessa olikheter och ge en översikt över hur regionerna genomför det regionala utvecklingsarbetet.

Rapporten omfattar en beskrivning av hur de 21 regionerna valt att organisera sin verksamhet, dvs. den politiska styrningen samt hur förvaltningarna ser ut i regionerna som hanterar området regional utveckling. Rapporten beskriver även regionernas finansiella resurser och ett resonemang förs om regionernas olika strategier i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. I rapporten träder fyra olika roller fram vad gäller hur regionerna arbetar med regional utveckling i praktiken; finansiären, utföraren, nätverkaren och kapacitetsbyggaren.

Metoden för framtagandet av rapporten består av en kombination av webbaserat material och intervjuer med regionala företrädare.

Upplysningar om innehållet  
Helena, Gidlöf, [helena.gidlöf@skr.se](mailto:helena.gidlöf@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2020  
ISBN: 978-91-7585-761-9  
Text: Göran Hallin och Peter Kempinsky, WSP  
Produktion: SKR