



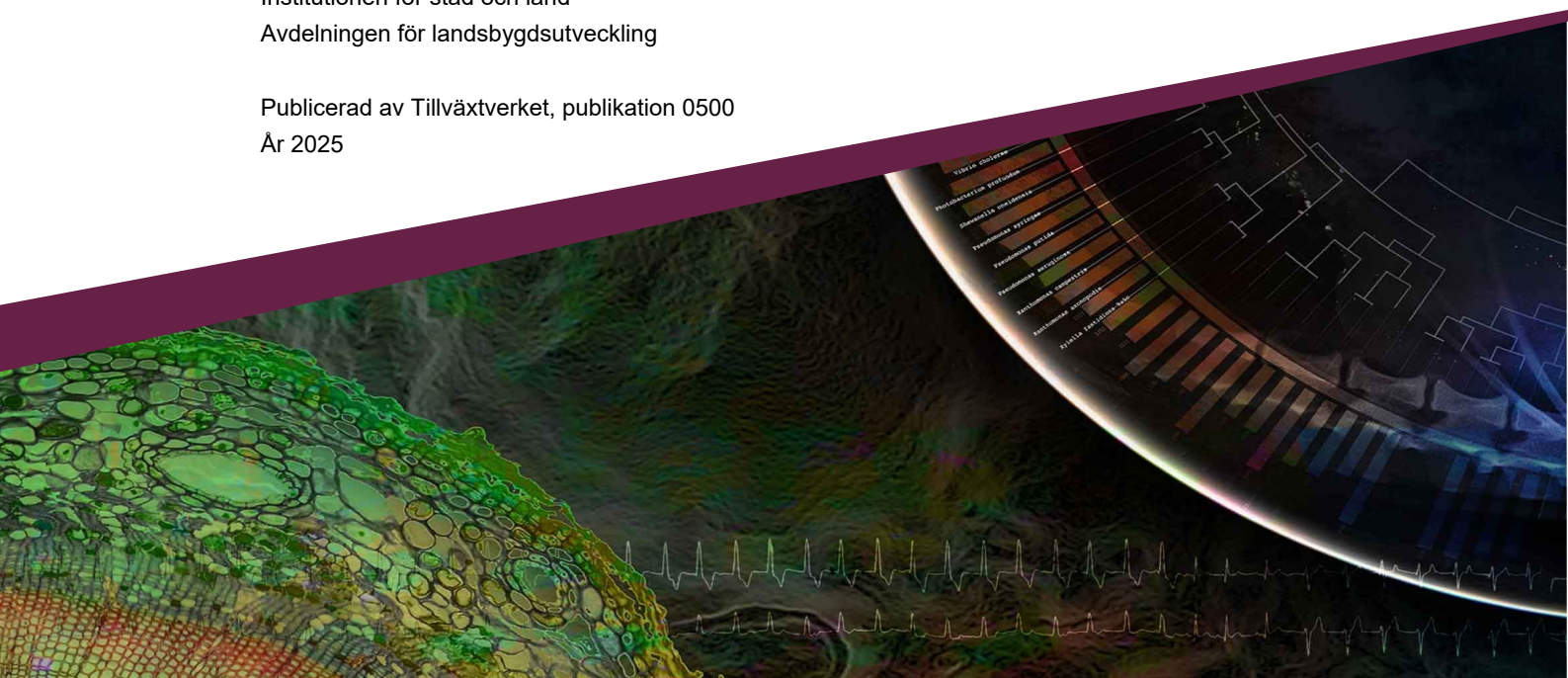
Lika men olika

Tas särskild hänsyn till landsbygders
förutsättningar i planeringen för regional
utveckling?

Patrik Cras

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
Institutionen för stad och land
Avdelningen för landsbygdsutveckling

Publicerad av Tillväxtverket, publikation 0500
År 2025



Lika men olika – Tas särskild hänsyn till landsbygders förutsättningar i planeringen för regional utveckling?

Patrik Cras, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land
<https://orcid.org/0000-0001-8929-3177>

Publicerad av:	Tillväxtverket
Utgivningsår:	2025
Delnummer i serien:	Rapport nummer 0500
ISBN (elektroniskt):	978-91-89730-92-2. 978

© 2025 Patrik Cras

Detta verk är licenserat under CC BY NC ND 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.. Andra licenser eller upphovsrätt kan gälla för illustrationer.

Sammanfattning

Denna studie har syftat till att undersöka hur Sveriges regioner arbetar med konsekvensbedömningar utifrån geografiska perspektiv. Vi har undersökt

- 1) om/hur regionerna gör med konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån geografiska perspektiv,
- 2) hur förekomsten eller avsaknaden av sådant arbete motiveras,
- 3) hur sådant arbete relaterar till en den nationella landsbygdspolitiken, samt
- 4) vilka verktyg som tillämpas i sådant arbete.

Studiens genomförande

Undersökningsmetoden för att inhämta kunskapsunderlaget till grund för att besvara dessa frågeställningar har bestått av

- 1) Syntetisering av tidigare studier,
- 2) analyser av styrdokument inom två utvalda delområden, innovationsfrämjande och kulturfrämjande arbete, för tio regioner,
- 3) intervjuer med företrädare för fyra regioner.

Urvalet av regioner för intervjustudien gjordes strategisk för att täcka in både regioner som identifierats ha tydliga inom-regionala geografiska perspektiv i sina strategier och regioner som inte hade detta. I varje region intervjuades tjänstepersoner med kännedom om regionernas innovations- och kulturfrämjande arbete.

Geografiska perspektiv i regional utvecklingspolitik

Tidigare undersökningar och sammanställningar av regionernas villkorsrapporteringar konstaterar att det geografiska perspektiv som oftast uttrycks av regionerna på strategisk nivå är att trycka på att insatser ska nå "hela regionen" och "alla". Detta kan tolkas som att de strategiska perspektiven är geografibinda med hänseende på att inte precisera möjliga geografiska skillnader inom regionen. Denna geografibindhet uppges vara ett medvetet val vid utformningen av regionala strategiska perspektiv.

Det pågår dock utvecklingsarbete som kan stärka de geografiska perspektiven och regionerna beskriver i sin rapportering att det görs geografiska avvägningar vid fördelning av anslag. Hur sådana avvägningar går till framgår dock inte och tidigare undersökningar visar inte att sådana geografiska bedömningar görs utifrån någon särskild systematik.

Denna fördjupade studie kring två politikområden visar att det finns mer av territoriella bedömningar inom den konkreta politiken än vad övergripande strategiska planer ger uttryck för. Det är dock stora skillnader mellan de två olika studerade politikområden där inomregionala geografiska bedömningar tar

betydande plats inom kulturpolitiken men förekommer sparsamt inom innovationspolitiken. Det skiljer också mycket mellan regionerna vilket utrymme geografiska bedömningar ges.

Geografiska perspektiv i det innovationsfrämjande arbetet

Inom innovationspolitiken är synsättet i huvudsak att en region utgör en plats. I de flesta studerade regioner har de inomregionala geografiska glasögonen inte tagits på vid utvecklingen av strategier för smart specialisering. Det vill säga geografisk variation inom näringsliv och arbetsmarknad har inte varit en parameter som uttryckligen legat till grund för strategiska val av specialiseringar. Arbetet med att genomföra innovationspolitik utifrån fastlagda strategier styrs inte heller utifrån geografiska perspektiv. Det finns dock undantag, exempelvis Region Värmland har utvecklat underlag för utformningen av sin strategi för smart specialisering som också innehåller en geografisk analys och Region Västernorrland har arbetat med att utveckla en mer högupplöst analys av arbetsmarknaden som gör det möjligt att se olika delar av regionen med olika förutsättningar istället för att helt förlita sig på regionsnittet som grund för politiken.

Geografiska perspektiv i kulturfrämjande arbetet

Inom kulturpolitiken finns tydliga målsättningar om att kulturen ska nå ”alla”, och särskilt alla barn och unga. Denna målsättning återföljs också av en analys av att det finns betydande geografiska skillnader inom regionerna gällande tillgång till att ta del av och utöva kultur. Infrastrukturen för kulturen anges vara svagare och mer sårbar i landsbygder än i städer. Alla studerade regioner adresserar sådana geografiska skillnader inom kulturområdet men i olika omfattning.

Hur gör regionerna geografiska analyser?

Görs uppföljning som visar på geografiska skillnader inom regionerna så görs analysen utifrån kommuner som enhet. Bland urvalet för denna studie är det endast en region som ger exempel på att de utgått från deso-områden, det vill säga en subkommunal analysenhet, i sitt arbete och det har då tillämpats inom kulturpolitiken.

Det territoriella perspektivet kan lyftas utifrån två olika perspektiv. Det kan ses ur ett rättviseperspektiv där politikens insatser ska nå regionens invånare och företag på likvärdiga sätt. De kan också ses ur ett platsutvecklingsperspektiv där en mer balanserad flerkärnig samhällsutveckling eftersträvas utan att lika stor vikt läggs vid rättvis fördelning. När geografiska perspektiv lyfts framstår rättviseperspektivet som dominerande, det vill säga att alla invånare ska kunna ta del av insatser eller att insatser ska ske i alla kommuner. Mål om geografisk spridning uppges dock alltid behöva vägas mot mål gällande variation och kvalitet. Det finns också exempel på insatsområden där idén om att sprida noder för olika typer av verksamhet snarare är utgångspunkten för geografiska hänsyn. Med ett

sådant platsutvecklingsperspektiv kan man välja att strategisk satsa på att stärka olika platser inom regionen att utgöra olika nav inom kulturområdet eller som testbäddar inom innovationspolitiken.

Hinder för utveckling av geografiska analyser

Ett hinder som anges för att utöka arbetet med geografiska hänsyn inom den regionala politiken är att sådana analyser är resurskrävande och att det till stor del saknas dataunderlag och system och verktyg för att enkelt göra territoriella analyser. Det uppges också kunna vara politiskt känsligt att synliggöra geografiska perspektiv, men de flesta informanter uppger att regionernas politiker gärna diskuterar insatser utifrån geografiska perspektiv när sådant underlag kan presenteras.

Rekommendationer

Om ambitionen är att stärka de territoriella perspektiven i den regionala politikens genomförande så ger denna studies slutsatser fog för att uttrycka följande rekommendationer:

- 1) Genomför en översyn över hur den information som efterfrågas i regionernas handläggning och rapportering till regeringen och statliga myndigheter synliggör inom-regionala geografiska skillnader.
- 2) Fortsätt att understödja regionernas kapacitet att göra geografiska analyser genom fortsatt utbyggnad av Pupos Regionanalys, exempelvis genom att skapa förutsättningar för att också synliggöra kulturen i kartverktyget.
- 3) Utveckla den territoriella styrningen genom att vidareutveckla målformuleringar gällande geografiska/territoriella aspekter inom fler verksamhetsområden. Tydliga målformuleringar, såsom inom kulturpolitiken, kan generera utveckling av lösningar anpassade till olika geografier.
- 4) Utveckla lärandet mellan regioner och mellan verksamhetsområdet gällande geografisk anpassade åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	7
1.1	Frågeställningar	7
2.	Metod	8
3.	Bakgrund	10
3.1	Regional utvecklingspolitik.....	10
3.2	Den samtida regionala utvecklingspolitiken.....	13
3.3	Landsbygdspolitiska perspektiv	14
4.	Landsbygder i den regionala utvecklingspolitiken	17
4.1	Territoriella perspektiv i de regionala utvecklingsstrategierna.....	19
4.2	Regionernas egen rapportering av territoriella perspektiv.....	23
4.3	Slutsatser: Landsbygder i den regionala utvecklingspolitiken	26
5.	Landsbygder i den regionala innovationspolitiken	28
5.1	Den regionala specialiseringspolitikens utveckling.....	28
5.2	Geografiska perspektiv arbetet med smart specialisering.....	30
5.3	Geografisk analys och uppföljning	36
5.4	Geografiska verktyg i innovationspolitiken.....	41
5.5	Slutsatser: Geografiska perspektiv i innovationspolitiken.....	44
6.	Landsbygder i den regionala kulturpolitiken	47
6.1	Den regionala kulturpolitikens utveckling.....	47
6.2	Tidigare undersökningar av kulturpolitikens geografi	50
6.3	Geografiska perspektiv i regional kulturpolitik	51
6.4	Geografisk analys och uppföljning	55
6.5	Geografiska principer.....	63
6.6	Geografiska verktyg i kulturpolitiken	65
6.7	Slutsatser: Geografiska perspektiv i kulturpolitiken	70
7.	Slutsatser	73
7.1	Geografisk konsekvensbedömning och uppföljning	73
7.2	Motiv för geografiska perspektiv	76
7.3	Svag koppling mellan regionalpolitik och landsbygdspolitik	77
7.4	Verktygen för geografisk bedömning och uppföljning.....	77
7.5	Rekommendationer.....	79
8.	Referenser	81

1. Inledning

Karlstad är den oomtvistligt största kommunen i Värmland. Jag brukar säga att först kommer Karlstad, sen kommer ingenting, och sen kommer ingenting, och sen kommer Kristinehamn och Arvika. Och efter det så är det resten av kommunerna som en svans.

En utgångspunkt för den regionala utvecklingspolitiken är att regionerna skiljer sig åt. Insatser för att påverka samhällsutvecklingen anses kräva regional anpassning. Men i vilken utsträckning anpassas den regionala utvecklingspolitiken också till att en region inte är homogent territorium utan inom sig rymmer olika typer av geografier? Som citatet ovan ger uttryck för är befolkning och näringsliv ojämnt fördelat inom regionernas territorium.

En av de regionala tjänstepersoner som vi intervjuat resonerar i samtal med oss om skillnader mellan glesa miljöer och täta miljöer och säger att ”man måste ha en perspektivförflyttning i vissa fall”. Vad kan en sådan perspektivförflyttning innebära och i vilka fall är den relevant att göra?

Denna rapport presenterar resultaten av en studie med syftet att undersöka hur Sveriges regioner arbetar med konsekvensbedömningar utifrån geografiska perspektiv. Med detta avses uttalade bedömningar av hur politikens utformning påverkar hur politiska insatser faller ut i den regionala geografien. Fokus ligger på att skapa en överblick över förekommande perspektiv och arbetssätt. Kunskapen fördjupas genom att vi fokuserar studien på två regionala politikområden, innovation och kultur, i ett urval av regionerna.

1.1 Frågeställningar

Fyra övergripande frågeställningar har utgjort ramen för undersökningen, dessa är:

1. Hur arbetar regionerna med konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån geografiska perspektiv inom den regionala utvecklingspolitiken?
2. Hur motiveras förekomsten eller avsaknaden av konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån ett geografiskt perspektiv?
3. Hur relaterar regionernas eventuella arbete med konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån geografiska perspektiv till den nationella landsbygdspolitiken?
4. Vilka verktyg används för konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån ett geografiskt perspektiv?

2. Metod

Studien har genomförts i tre steg:

1. **Syntetisering av tidigare studier:** Resultat av tidigare studier och rapporter har sammanfattats och utgjort utgångspunkt för den vidare studien. Då Tillväxtverket sedan tidigare publicerat två rapporter om landsbygdernas plats i de regionala utvecklingsstrategierna har denna strategiska nivå inte studerats specifikt inom ramen för denna studie. Bidrag till förståelsen av den övergripande strategiska nivån utgörs av syntetisering av forskning och tidigare myndighetsfinansierade studier och sammanställningar.
2. **Dokumentanalyser:** Tidigare studier pekar ut ett antal delområden inom den regionala utvecklingspolitiken som mer givet tar utgångspunkt i geografiska förutsättningar (exempelvis infrastruktur- och kollektivtrafikplanering) och andra delområdet där geografiska perspektivet inte är lika givet. Vi utgick från detta och valde ut två delområden tillhörande den senare kategorin att studera mer i detalj, nämligen regionernas innovationsstödspolitik och kulturpolitik. I studiens andra steg gjordes ett urval av tio regioner för vilka regionernas strategier för innovationsstödjande insatser och kultur analyserades. I rapportens presenteras resultatet av dessa analyser.
3. **Intervjustudie:** Utifrån resultatet av dokumentanalyserna valdes fyra regioner ut (Västernorrland, Värmland, Örebro och Halland) för fördjupade studier via intervjuer. Urvalet gjordes strategisk för att täcka in både regioner som identifierats ha tydliga inom-regionala geografiska perspektiv i sina strategier och regioner som saknade detta. I varje region intervjuades tjänstepersoner med kännedom om regionernas innovations- och kulturfrämjande arbete. Totalt genomfördes 10 intervjuer där sammanlagt 17 tjänstepersoner intervjuades.

Studien har haft en explorativt ansats där fokus har varit på att identifiera möjliga förhållningssätt och arbetssätt. Under analysarbetet har strategidokument och intervjutranskript först lästs i sin helhet varefter innehållet kodats utifrån givna frågeställningar, och sedan har kodlistan utvecklats succesivt utifrån det empiriska materialet. Den slutgiltiga bearbetningen av kodningen har gjorts i NVivo, programvara för kvalitativa analyser.

När redogörelsen innehåller utsagor om vad som är vanligt och ovanligt eller liknande så är det i de fall det varit väldigt tydligt i det empiriska materialet. Valet av exempel som lyfts i rapporten har vissa skevheter på sätt att material från samtliga inkluderade regioner inte lyfts på ett likvärdigt sätt. Urvalet har guidats av

vad det empiriska materialet tillför idédiskussionen om möjliga förhållningssätt till geografiska perspektiv i regionala verksamheten.

För att få bättre förståelse för de system som informanterna uttalar sig om har kompletterande information inhämtas från ansvariga myndigheter, Tillväxtverket och Kulturanalys, via e-postförfrågningar

Rapporten är framtagen genom samverkan mellan Tillväxtverket och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Intervjuer och dokumentanalyser har genomförts av fil. dr. Patrik Cras och forskningsassistent Ida Gustafsson vid SLU. Carin Persson och Per Johansson vid Tillväxtverket, och professor Jan Amcoff vid kultur geografiska institutionen på Uppsala Universitet, har bidragit med synpunkter på utformningen av studien, analyserna och den slutgiltiga rapporten. Ansvar för innehållet i den slutgiltiga rapporten ligger helt på rapportförfattaren.

3. Bakgrund

3.1 Regional utvecklingspolitik

Under en längre period under åren fram till 2019 beskrevs den regionala samhällsnivån i Sverige som en röra, den regionala röran. Med det avsågs avsaknad av enhetlig struktur gällande vilka offentliga aktörer som ansvarade för politiska frågor på samhällsnivån mellan kommunen och staten. Ansvarsfördelningen mellan landsting, kommunförbund och länsstyrelsen skilde sig åt mellan länen. Sedan 2019 har samtliga landsting omvandlats till organisatoriska enheter som går under namnet region. Samtliga regioner har idag ett lagstadgat uppdrag att bedriva regional utvecklingspolitik enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Tanken är nu att regionerna ska ”axla en ledande roll för hållbar samhällsutveckling” som Blom et al. (2022) sammanfattar uppdraget. Det går att skymta en konsolidering av den regionala utvecklingspolitikens genomförande på regional nivå.

Den regionala utvecklingspolitiken har sin grund i en lång historia av regionalpolitik. Succesivt har frågor och förhållningssätt tillförts politikområdet. Nedanstående kortfattade historiska genomgång är tänkt att bidra med förståelse för politikområdets innehåll idag.

Den regionala utvecklingspolitiken har sina rötter i den lokaliseringspolitik som växt fram under 1950- och 1960-talen (Blom et al. 2022). 1964 fastställs för första gången nationella regionalpolitiska mål som handlade om tillfredsställande social och kulturell service och att modifiera genomslaget av näringslivets omvandling. I propositionen stod att läsa:

Samhället bör också genom aktiv näringspolitik söka styra utvecklingen i sådana banor att det stigande välståndet fördelas på ett rättvist sätt och att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service

(Kungl. Maj:ts proposition nr 185 år 1964).

Regeringen resonerade vidare i propositionen om behovet av att möta näringslivets strukturomvandlingar med politiska insatser:

Det finns därför starka sociala och mänskliga skäl för samhället att vidta åtgärder som modifierar verkningarna av omvandlingsprocessen. Lokaliseringpolitiken bör följaktligen även inriktas på att minska de anpassningssvårigheter som den enskilde ställs inför i ett utvecklingsskede kännetecknat av omfattande strukturrationalisering inom näringslivet med åtföljande befolkningsomflyttning.

(Kungl. Maj:ts proposition nr 185 år 1964)

Huvudinstrumenten i denna tidiga regionalpolitik var ekonomiska stöd för att påverka lokalisering av företag och omflyttning av arbetskraft. Bland de åtgärder som införs vid denna tid återfinns också stöd till kommersiell service i glesbygd (Blom et al. 2022) som har funnits kvar i snarlika former sedan dess och idag

hanteras av regionerna inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Perioden 1965 – 1979 har beskrivits som regionalpolitikens etableringsfas och kännetecknande för denna period är att åtgärderna var centralt styrda av staten (Johansson 1991). 1970 byts namn på politikområdet till regionalpolitik.

Som en del i lokaliseringspolitiken införs länsplanering som verktyg och sådan planering genomförs av länsstyrelserna första gången 1967 (Tillväxtverket 2016). Länsplaneringen utgick från en klassificering av orterna i länet; en ort i varje län pekades ut som en ”storstad” eller ett ”storstadsalternativ” och vissa orter definierades som regionala tillväxtcentra och skulle fungera som centra för näringsliv och kvalificerad service. I glesbygdsmråden definierades också serviceorter.

Åren 1979 – 1995 kan beskrivas som en utvecklingsfas mot mer decentralisering (Johansson 1991). Denna decentraliseringsriktning får ytterligare kraft av EU-inträdet och perioden efter 1995 har beskrivits som en regionaliseringsfas, när EU-politiken utvecklas mot att ge en betydande roll åt den regionala samhällsnivån. Regionernas roll har ökat markant i Europa som helhet över en 50-årsperiod (Hooghe et al. 2010), och detta gäller även för Sverige. Kännetecknande för denna period är också att regionalpolitikens retorik skiftar från fördelningspolitiska målsättningar till en mer renodlad tillväxtorientering. Utvecklingen runt millennieskiftet går att beskriva som övergång från utjämningspolitik till utvecklingspolitik i varje län (Blom et al. 2022), eller som att fördelningsdoktrinen förändras till konkurrensdoktrin (Säll & Öjehag-Pettersson 2019).

Mot bakgrund av globalisering anses regionerna få en mer central roll. Konkurrensdoktrinen innebär att politikens utrymme att styra anses begränsad, men regionalpolitikens resurser ska fokuseras där de kan stärka regionen som helhet i den internationella konkurrensen och därmed stärka den regionala tillväxten. Idéer om regionen som innovationssystem där utveckling förstås gynnas genom branschkluster finns etablerade. Med triple helix som tankemodell (samverkan mellan näringsliv, det offentliga och akademien) får regionerna ett större ansvar för den regionala utvecklingen (Blom et al. 2022). Dessa perspektiv utgör också delar av grunden för EU:s sammanhållningspolitik som riktar projektstöd till regionerna.

I denna utveckling där regionerna ska kraftsamla kring områden där de är som mest konkurrenskraftiga sorteras landsbygden ut ur regionalpolitiken. En annan drivkraft för denna utsortering av landsbygden är att EU:s jordbrukspolitik utvecklas mot en bredare landsbygdsutvecklingspolitik. Landsbygdernas utvecklingsfrågor inordnas i jordbrukspolitikerna där staten genom Jordbruksverket tar ett fast grepp över politikens innehåll och länsstyrelserna behåller den regionala makten. Landsbygden blir ett ”särskilt stuprör i samhällsorganisationen” som Johansson (2019, s. 64) beskrivit det.

Regionalpolitikens huvudsakliga ansats idag är alltså att stimulera näringslivsutveckling (Johansson 2019) Vi befinner oss dock i vad som senare kan

komma att betraktas som ytterligare en ny era i regionalpolitikens utveckling. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är fortsatt lokal och regional konkurrenskraft men social och miljömässig hållbarhet har tillförts som målsättningar, liksom klimatomställning (Blom et al. 2022). Det är dessa perspektiv som genomsyrar språket i den nuvarande nationella strategin för regional utveckling (Regeringen 2021). När de som arbetar med regional utveckling har sammanstrålat för branschens årliga kunskapskonferens har temat de senaste åren varit Omställning pågår (år 2022), Cirkulera mera (år 2023) och Platsens betydelse (år 2024) (Reglab 2024). Det är under dessa teman det regionala utvecklingsarbetet diskuterats. Denna samtida regionala utvecklingspolitik rymmer framförallt frågor gällande näringslivsutveckling, infrastruktur, klimatpolitik, kollektivtrafik och kulturpolitik (Blom et al. 2022).

Vad kännetecknar regional utvecklingspolitik förutom en uppsättning sakpolitiska områden? Sedan länge har det konstaterats att regionalpolitikens förmåga att påverka samhällsutvecklingen är begränsad, det politiska önskvärda underordnas det ekonomiska nödvändiga skriver Elander (1978) i sin studie av regionalpolitikens praktik och denna beskrivning synes giltig även idag. Samtidigt är målsättningarna och retoriken i politiken alltjämt ambitiösa. Johansson (2019) beskriver regionalpolitiken bestående av ett stort mått ”institutionaliserat önsketänkande” Johansson (2019, s. 69). De pekar på att politikens premiss är att utvecklingen är linjär i avseendet att utgångspunkten är att det blir bättre hela tiden. Denna bild står i kontrast mot den regionala utvecklingens faktiska historia, där strukturomvandlingar hela tiden ger olika konsekvenser i olika geografier, en del områden gynnas och andra missgynnas av strukturomvandlingar.

SKR ger i sin beskrivning vissa förklaringar till diskrepansen mellan politikens målsättningar och dess utfall. Det som enligt SKR skiljer regional utvecklingspolitik från hälso- och sjukvården är att regionens makt är begränsad till indirekt styrning. De förklarar detta genom att beskriva att politiken har ett territoriellt fokus, en ambition att påverka det som sker inom regionens geografiska gränser och är inte begränsad till regionen som organisation:

På så vis skiljer sig det regionala utvecklingsuppdraget från regionernas andra välfärdsuppdrag, då den egna verksamheten utgör en mindre del av det som görs inom uppdraget, till skillnad från hälso- och sjukvården, där regionens egen verksamhet står för merparten av verksamheten (SKR 2023b).

Vidare är SKR:s perspektiv att politikområdet kännetecknas av att regionen saknar formella maktmedel eller möjlighet till ”traditionell ordergivning” (SKR 2023a):

Det regionala ledarskapet utövas utan formella maktmedel eller traditionell ordergivning. Uppdraget innebär att arbeta efter långsiktiga mål och att samla och förankra arbetet. Man arbetar med och genom andra aktörer för att lyckas, i ett ständigt pågående processarbete där enighet är en framgångsfaktor. Insikten om detta är en nyckel i det regionala utvecklingsarbetet.

Vi kan summera denna historiska genomgång med att regionalpolitiken genom historien och fortfarande idag härbärgerar en kamp mellan två diskurser (Mitander 2019). Regionerna är dels en omfördelade aktör, i denna omfördelingsdiskurs har medborgaren rättigheter mot staten och regionen är ett verktyg i implementeringen av denna omfördelingspolitik. I en parallellt existerande konkurrensdiskurs utgör regionen en autonom aktör som ska locka till sig människor och kapital och därmed främja regional tillväxt. I konkurrensdiskursen är medborgaren beroende av hur det går för regionen i den nationella och globala konkurrensen. Mitander (2019) menar att diskurserna inordnar människors livsvillkor på olika sätt. Vilka medborgare som sätts i fokus och inkluderas i politiken varierar, och med vilka kategoriseringar (ex. skattebas eller ohälsotal) som medborgarna blir synliga skiftar. Perspektiv på olika typ av geografier såsom städer och landsbygder kan skifta beroende på vilken övergripande diskurs som formar blicken.

3.2 Den samtida regionala utvecklingspolitiken

Idag har alla regioner enligt lag samma uppdrag från staten gällande regional utveckling. Inriktningen på arbetet ska fastställas genom att regionerna utarbetar en regional utvecklingsstrategi och regionen ska samordna insatser för att implementera strategin. De ska enligt Lag (2010: 630) om regionalt utvecklingsansvar samverka med kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter för att realisera strategin (Blom et al. 2022). De ska följa upp, utvärdera och rapportera till regeringen årligen.

Den regionala utvecklingspolitiken beskrivs av regeringen handla om utvecklingskraft:

Den regionala utvecklingspolitiken handlar om åtgärder för att ta tillvara hela landets utvecklingskraft och sysselsättningsmöjligheter (Regeringen 2024).

Den nationella regleringen får ytterligare precisering genom förordningen om regionalt utvecklingsarbete (Förordning 2017: 583) och en regeringsstrategi. Från april 2024 ändras denna förordning så att begreppet regionalt tillväxtarbete ändras till regionalt utvecklingsarbete. I förordningen anges:

Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala utvecklingsarbetet (Förordning 2024:100).

För att tydliggöra regeringens önskade inriktning på den regionala utvecklingspolitiken har regeringen antagit en ”Strategi för hållbar regional utveckling i hela landet” (Regeringen 2021). Denna strategi lyfter fyra huvudområden:

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet,
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet,

- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet, samt
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.

Budgetposten för regional utveckling i statsbudgeten är dock liten, den innehåller projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service samt medfinansiering till två EU-fonder. Som Blom m.fl. (2022) konstaterar visar strategin att regeringen ser det regionala utvecklingsuppdraget som betydligt bredare än vad budgetposten i statsbudgeten ger uttryck för. De regionala insatserna blir likartade för de åtgärder som kopplas till utgiftsområde 19 i statsbudgeten och till EU:s strukturfonder men i övrigt är de regionala variationerna större.

Det finns ytterligare ett övergripande verktyg för regional styrning reglerat i lag; regional fysisk planering. Regionerna kan ansöka hos regeringen att få tilläggsuppdraget att arbeta med regional fysisk planering och i dagsläget är det tre regioner (Stockholm, Skåne och Halland) som enligt lag ska utarbeta en sådan plan (Blom et al. 2022). Vi har i denna studie inte undersökt detta planeringsverktyg men det borde kunna vara ett relevant verktyg för att lyfta inom-regionala geografiska perspektiv.

Med utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin kan regionerna utarbeta ytterligare mer detaljerade strategier och planer inom olika områden. Vi har valt att fokusera på två delområden inom den regionala utvecklingspolitiken – innovationspolitik och kulturpolitik. Beskrivningar av dessa två delområden inom den regionala politiken återfinns i respektive kapitel.

3.3 Landsbygdspolitiska perspektiv

Landsbygd kan dels definieras utifrån den fysiska miljön som särskiljer det rurala från det urbana och dels utifrån gleshet som ger särskilda förutsättningar för mänsklig aktivitet (SOU 2003:29; Westholm & Waldenström 2008). Den fysiska miljön som dimension har exempelvis gett upphov till att viss användning av begreppet landsbygdspolitik har kommit att fokusera på så kallade areella näringar som jordbruk och skogsbruk.

Cras & Wahlström (2021b) har i en tidigare rapport publicerad av Tillväxtverket preciserat teoretiska perspektiv på landsbygdspolitik utifrån den internationella forskningen. För en mer utförlig presentation hänvisas till denna rapport. Ett sammandrag återges här som utgångspunkt för analysen i denna rapport.

Glesheten som markör har två delar. Landsbygdspolitik formas utifrån behov att förhålla sig till befolkningsdensitet och avstånd till befolkningskoncentration (Bollman & Reimer 2020). Dessa variabler är inte binära kategorier utan bör ses som en glidande skala (ett kontinuum) där landsbygden, eller det rurala, utgör den ena ändpunkten och staden, eller det urbana, återfinns som dess motpol på skalan.

Vad som utgör den relevanta gränsdragningen mellan det urbana och det rurala skiftar mellan olika politiska sammanhang och politiska frågor.

Ofta har landsbygdspolitik utformats utifrån en mer eller mindre uttalad idé om att särskilda landsbygdspolitiska insatser rättfärdigas utifrån att de ska möjliggöra landsbygder att komma i kapp städer. Detta är ett perspektiv som återkommande kritiserats av landsbygdsforskare (Sherry & Shortall 2018; 2019). Flera landsbygdsforskare förespråkar istället ett mångfaldsperspektiv på samma frågor. Exempelvis Saraceno (2013) och Nordberg (2020) har utifrån sin forskning argumenterat för att integration av geografiska perspektiv utgör en ständig relevant politisk aspekt där de geografiska skillnaderna bidrar med både utmaningar och möjligheter och kan kräva olika lösningar. Den realistiska politiska ambitionen kan inte vara att utradera skillnader utan politiken bör i stället utgå från att se att geografiska eller territoriella skillnader utgör en variabel som politiken och samhällsplaneringen permanent behöver förhålla sig till. Med geografi avses här kunskap om ”jordytans olika företeelser samt deras utbredning och relationer” (Olsson & Vilhelmson 1997, s. 39).

Den landsbygdspolitiska forskningen pekar mot att landsbygdspolitiken uppstår i ett behov av att adressera två olika politiska frågor (Nordberg 2020), vi kan sammanfatta det som frågan om geografisk rättvisa och frågan om geografiska anpassningar i politiska lösningar. De politiska lösningarna för landsbygder kräver ofta ett större mått av öppenhet för olika former av organisatoriska lösningar baserat på den specifika platsens förutsättningar.

Landsbygdspolitik kan ges en smalare och en bredare definition. När politiken identifierar samhällsutmaningar som ses som specifika för landsbygder kan de ge upphov till uttalade landsbygdspolitiska åtgärder, dvs. politik som presenteras som landsbygdspolitik. Politik som uttalat riktat sig mot specifika rurala samhällsutmaningar har i den akademiska litteraturen kallats den smala landsbygdspolitiken (Bollman & Reimer 2020). Alla politiska insatser på alla områden har dock potential att få skilda konsekvenser utifrån var de implementeras i geografin. Den samlade politikens påverkan på rurala områden har då i samma typ av litteratur kallats den breda landsbygdspolitiken. På samma sätt har förekomsten av en liten och en stor regionalpolitik identifierats i litteraturen. Den lilla regionalpolitiken utgörs av de insatser som ligger kategoriserade som regionalpolitik i stadsbudgeten medan den stora regionalpolitiken utgörs av all politik regionalpolitiska konsekvenser.

Då de urbana förhållandena ofta dominerar, sett till antalet berörda medborgare, inom en given politisk enhet (såsom en region) kan särskiljande rurala förhållande lättare förbli ouppmärksammade i politiken. Ett fenomen statsvetaren Malin Rönnblom har benämnt som den urbana normen inom politiken (Rönnblom 2014) och som tidigare har identifierats som geografisk, rumslig eller territoriell blindhet bland policyskapare (Atterton 2008; Roberts & Green 2013). Strävan att synliggöra

relevanta geografiska skillnader och förhållningssätt till sådana har kallats integrering av geografiska perspektiv i politiken (Cras & Wahlström 2021a).

Syftet med denna rapport är att identifiera i vilken mån och på vilka sätt den regionala utvecklingspolitiken hanterar inom-regionala geografiska skillnader på ett sådant sätt att politiken också tar hänsyn till och anpassas till landsbygdernas förutsättningar. Tillväxtverket har kommit att benämna detta som landsbygds-perspektiv i politiken (Tillväxtverket 2022b). Geografiska konsekvensbedömningar kan utgöra grunden för att se politiska åtgärder i landsbygdsperspektiv.

I rapporten diskuteras hur politiken förhåller sig till ”olika geografier”. Vad som kan utgöra möjliga och relevanta geografiska kategorier, dvs. olika geografier, kan variera beroende på sammanhang. Det kan handla om att förhålla sig till skillnader mellan vad som uppfattas som städer, mindre tätorter och dess omgivande landsbygd. Det kan handla om att se skillnader mellan tätortsnära landsbygd och glesbygd belägen långt ifrån större städer. Det kan handla om att se skillnader mellan jordbruksbygd jämfört skogsbygd. Det kan handla om mindre tätorter jämför med mer glesbefolkad landsbygd utanför tätorterna. Möjliga kategoriseringar är oändliga. Vissa kategoriseringar är flytande diskursiva kategorier medan andra har sin grund i juridiskt fastställda administrativa enheter, exempelvis kategorin landsbygdskommun är ett exempel på den senare typen av kategorisering. Geografisk kategorisering behandlas alltså som en öppen empirisk kategori och studien kan ses syfta till att undersöka i vilken mån geografisk kategorisering är en praktik av betydelse i regionernas strategiska arbete.

4. Landsbygder i den regionala utvecklingspolitiken

Riksdagen styr den regionala utvecklingspolitiken genom övergripande lagstiftning och stadsbudgetens utformning men, liksom inom övriga politikområden, har regeringen på egen hand möjlighet att specificera den politiska styrningen genom sin verktygslåda med förordningar, strategier, regleringsbrev med mera. I detta inledande avsnitt på kapitlet målas med grova penseldrag en bild av hur den regionalpolitiska styrningen utvecklats över tid. Syftet här är att ge en bild av utvecklingen av de politiska ramar under vilka de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna arbetar.

För två decennier sedan införde regeringen, i förordningen för det regionala utvecklingsarbetet, en bestämmelse om ”att länet i strategin särskilt ska iakttä vilka prioriteringar som är nödvändiga för att förbättra den inomregionala balansen och utvecklingen av gles- och landsbygden (Tillväxtverket 2016, s. 15) Denna skrivning togs bort 2003. Då infördes istället skrivelser som anger att arbetet ska utgå från ”en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningarna med beaktande av de lokala arbetsmarknadsregionerna och andra relevanta funktionella regioner” (ibid.). 2008 presenterar regeringen ”En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder” (Regeringen 2008). Ett resultat av strategin är att det blir uttalat att landsbygdsperspektivet ska bevakas inom arbetet med regional utvecklingspolitik (Tillväxtverket 2016).

2011 lanserar regeringen ambitionen att all politik ska *landsbygdssäkras* (Cras & Wahlström 2021b). Jordbruksverket utvecklade en guide för landsbygdssäkring men retrospektivt sett kan inte landsbygdssäkring sägas ha fått genomslag som arbetsmodell. 2017 års landsbygdsproposition gjorde mer för att definiera landsbygdspolitik som politiskt perspektiv och propositionens politiska perspektiv skrevs sedan in tydligt i regeringens strategi för hållbar regional utveckling (Regeringen 2017; Regeringen 2021). Strategin presenterar regional utveckling och landsbygdspolitik som två integrerade politikområden. Strategins inledande stycke gör detta tydligt:

Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i alla delar av landet. Utvecklingskraften i städer, tätorter, samt gles- och landsbygdsbygder ska stärkas och klyftorna ska minska. Möjligheter att bo, leva och verka i hela landet ska förbättras. Alla människor ska kunna känna delaktighet, påverka sin livsmiljö, forma sina liv och få tillgång till utvecklingsresurser utifrån sina förutsättningar och oavsett var i landet man bor. (Regeringen 2021)

I strategin, som fortsatt är den som gäller, anges att den regionala utvecklingspolitiken ska vara samordnad med landsbygdspolitik. Regionerna anges vara viktiga i genomförandet av både den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitik.

År 2018 fick Tillväxtverket ett uppdrag att verka för att de landsbygdspolitiska målen nås (Regeringen 2018) och myndigheten har sedan dess utvecklat metodstöd för hur myndigheter, kommuner och regioner kan utveckla sitt förhållningssätt till att möta olika typer av geografier (Tillväxtverket 2024c).

Det är idag inskrivet i förordning som styr regionernas arbete med den regionala utvecklingspolitiken att den regionala utvecklingsstrategin ska ha ett territoriellt perspektiv:

Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av särskilda förutsättningar för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ha ett territoriellt perspektiv inklusive hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter. (Förordning 2017: 583)

Regeringens strategi för den regionala utvecklingspolitiken lägger stort fokus på att peka ut samband mellan den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Den nationella strategin inleds:

Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i alla delar av landet. Utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska stärkas och klyftorna ska minska. Möjligheterna att bo, leva och verka i hela landet ska förbättras. Alla människor ska kunna känna delaktighet, påverka sin livsmiljö, forma sina liv och få tillgång till utvecklingsresurser utifrån sina förutsättningar oavsett var i landet man bor. (Regeringen 2021, s. 6.)

För det behövs en regional utvecklingspolitik där hela landet ges möjligheter att utvecklas efter sina särskilda förutsättningar. Det gäller såväl städer och tätorter som gles- och landsbygder. Bland annat är Sveriges landsbygder en viktig del i att utveckla och ta till vara hela landets utvecklingskraft. Ju fler delar av landet som är utvecklingskraftiga och hållbara, desto bättre för Sverige. (Regeringen 2021, s. 6.)

Strategin lyfter alltså uttryckligen att politikområdet handlar om utvecklingen i olika typer av geografier och strategidokumentet använder ordet landsbygd sjuttiosju gånger. Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken anges ska vara samordnad med landsbygdspolitiken och vissa andra politikområden. Även gällande innovationssystemet betonar strategin geografiska perspektiv:

Det nationella innovationssystemet behöver stärkas såväl i glesa som i täta miljöer. För att stärka nationella innovationssystem har regionala innovationssystem en central roll. Företag i vissa län och i vissa landsbygder har särskilda nackdelar att överbrygga till följd av bl.a. gleshet och begränsad tillgänglighet till marknader. Detta ställer krav på att insatser som främjar innovation anpassas till varierande förutsättningar och behov. (Regeringen 2021, s. 8).

Insatser som främjar innovation ska alltså anpassas till olika lokala behov. Vidare anger strategin att landsbygdernas företagsklimat behöver stärkas. Strategin anger att de territoriella förutsättningarna varierar stort mellan olika geografiska områden

(såsom städer och landsbygder). ”Därför behöver insatser som främjar hållbar regional utveckling ha ett territoriellt perspektiv” (Regeringen 2021, s. 25). Vidare anges att detta innebär att hänsyn ska tas till strukturella skillnader, t.ex. olikheter i tätortsstruktur och lokaliseringsmönster, demografi, socioekonomi och näringsliv, och att relationerna mellan olika typer av geografier bör beaktas:

En särskild aspekt på funktionella geografiska samband är det ömsesidiga utbytet och beroendeförhållandet mellan invånare och verksamheter i städer, tätorter samt gles- och landsbygder av olika storlek och karaktär. (Regeringen 2021, s. 25)

Regeringens strategi för den regionala utvecklingspolitiken trycker alltså tydligt på landsbygdsperspektivets vikt inom politikområdet. När denna rapport skrivs har regeringen tillsatt en ny utredning ”för Sveriges sammanhållna utveckling” och en särskild utredare arbetar med att utreda framtidens regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.

4.1 Territoriella perspektiv i de regionala utvecklingsstrategierna

Tillväxtverket har två gånger tidigare undersökt hur landsbygderna hanteras inom den regionala utvecklingspolitiken (Tillväxtverket 2016; 2021). Tillvägagångssätten har varit snarlika med upplägget för denna studie. Rapporterna bygger på dokumentanalyser av regionernas utvecklingsstrategier som åtföljts av intervjuer med företrädare för ett urval av regionerna. Studien från 2016 bygger på ett urval av fyra regioner och studien från 2021 bygger på ett urval av sex regioner. Dessa studier visar på stora variationer gällande landsbygdsperspektiven i strategierna, det skiljer sig åt både mellan regionerna och mellan prioriterade områden inom en och samma strategi. Nedan summeras resultaten av dessa tidigare studier.

4.1.1 Regionala geografiska begrepp

Det finns ingen enhetlig begreppsapparat för att definiera territoriella eller geografiska perspektiv i de regionala strategierna. Regionerna använder olika begrepp och studierna hanterar detta genom att söka skrivningar som på något sätt hanterar en geografisk dimension (Tillväxtverket 2016, 2021). Geografiska enheter som förekommer i strategierna är kommuner, landsbygder, orter, tätorter, samhällen, byar, bygder och omland. Geografiska konstraster beskrivs med följande indelning: större eller mindre kommuner, glesa eller täta, kust eller inland, större eller mindre orter, större eller mindre geografi samt att det förekommer skrivningar om *länets perifera delar*.

Landsbygd är ett relativt begrepp som används för att beskriva karaktärsdrag i relation till andra delområden i regionen. En region kan också beskrivas ha olika typer av landsbygder (Tillväxtverket 2016). Exempel på detta är en beskrivning

som gör åtskillnad mellan stadsnära landsbygd, skogsområden samt kust och skärgård. I denna precisering uppges endast de två senare kategorierna karaktäriseras av gleshetsproblem. Gleshetsproblem definieras som en kombination av avfolkning, problematisk åldersstruktur, vikande sysselsättning och utpendling. Den tätortsnära landsbygden karaktäriseras istället av utmaningar att samla byggandet så att bebyggelsen blir gynnsam för serviceutveckling och att bevara jordbruksmark. Ett annat exempel är Västerbottens strategi som talar om de små kommunernas behov och fjällområdets utmaningar.

Att landsbygd är ett relativt begrepp blir tydligt vid jämförelse mellan de olika regionala strategierna. I studien från 2016 beskrivs att Skåne saknar områden som enligt Glesbygdsvverkets definition av glesbygd utgör glesbygd men att det existerar vad som i en regional kontext kan beskrivas som en ”mental glesbygd”, som utgörs av de glesaste delarna av regionen. Landsbygd kan i det Skånska regionala sammanhanget också vara orter med 10 000 invånare.

Det förekommer alltså att inom-regionala geografiska kontraster pekas ut i strategierna. Tidigare studier konstaterar dock att det dominerande perspektivet i de regionala utvecklingsstrategierna är att de är formulerade på en övergripande nivå, där målgruppen för insatserna är *hela regionen* eller *alla* (Tillväxtverket 2021). Det är sällan strategierna innehåller skrivningar som är explicita gällande geografiska kontraster och dessas konsekvenser.

4.1.2 Landsbygder i de regionala sammanhangen - funktionella regioner

Landsbygder kan ses ur funktionella perspektiv. Det förekommer att landsbygden presenteras som en del av variationerna i en mångfald av livsmiljöer regionen erbjuder. Utmaningarna och möjligheterna kan ses bestå i att koppla samman dessa olika livsmiljöer till en fungerande helhet (Tillväxtverket 2016). Förutsättningar och möjligheter ses vara kopplade till rådande strukturer, men politiken kan också eftersträva att integrera alla platser i den regionala helheten. Flöden till och från olika områdestyper anses kunna utvecklas med olika insatser.

Tidigare studier pekar ut regionalt arbete med strukturbilder som ett verktyg för att analysera och precisera dessa typer av territoriella perspektiv (Tillväxtverket 2016). Detta kan exempelvis ske genom att definiera centrum med olika funktioner i fokus och det omland som nyttjar dessa funktionella centrum. Att förstå pendlingsmönster beskrivs också utgöra en viktig beståndsdel i analysen, och då även inpendling till de glesare kommunerna för att klara arbetskraftsförsörjning.

Infrastrukturpolitiken har gles- och landsbygdspolitiska dimensioner i strategierna (Tillväxtverket 2016). Om vägstandarden är dålig stryps flöden och arbetsmarknadsregionerna begränsas, noteras i Västerbotten. I en fördjupning kring Skåne anges att förväntningarna på tillgänglighet behöver diskuteras. Tillgänglighet och platsers funktioner kan vara en ingång till diskussioner skriver

rapportförfattarna. Politiken anges dock ha dock svårt att prata om krympande platser.

Landsbygd i ett funktionellt perspektiv handlar om hur delar av regionen kopplas samman. Strategierna och informanterna som intervjuats i tidigare studier talar om vikten av regionförstoring. I dessa intervjuer förekommer resonemang om att regionen arbetar med samhällsfunktioner på rimliga avstånd, på olika platser. Förutom att generellt betona betydelse av transportinfrastruktur, kollektivtrafik och transporter, så är dock få regioner specifika med kopplingar/synergier mellan olika geografier (Tillväxtverket 2016; 2021). Få regioner diskuterar kopplingar mellan olika typer av geografier.

4.1.3 Regional landsbygdspolitik

Rapporten konstaterar att de regionala utvecklingsstrategierna (RUS) skiljer sig mycket åt gällande omfattning och detaljeringsgrad. Slutsatser av analysen är att RUS:arna generellt är formulerade på en övergripande nivå. Det dominerande och mest synliga geografiska perspektivet är att strategierna trycker på att skrivningarna gäller ”hela regionen” eller ”alla” utan ytterligare resonemang om vilka som täcks in.

Sammanställningarna visar också att regionens karaktär kan innebära att landsbygden sätts i fokus per automatik om strukturen i länet gör att landsbygden dominerar (Tillväxtverket 2016). Norrbotten och Kronoberg ges som exempel på regioner där så anges vara fallet. Det finns alltså regioner där landsbygden är mer norm (Tillväxtverket 2021).

Även strategiska val inom näringslivspolitikerna kan ge landsbygdsfokus i praktiken. Vissa näringar är i huvudsak lokaliserade till landsbygden (Tillväxtverket 2016). Skog, vatten och jordbruksmark utgör särskilda tillgångar för näringslivsutveckling genom dess betydelse för skogsnäring, besöksnäring och areella näringar (Tillväxtverket 2021). Andra teman med behov av åtgärder som kopplas till landsbygder utgörs av service, tjänster, bredbandsinfrastruktur och digitalisering.

I intervjuerna lyfts betydelsen av kartor och strukturbilder. Rapportförfattarna drar dock slutsatsen att strategierna till största del är ”geografiblinde” (Tillväxtverket 2021). När olika typer av geografier inom en region nämns diskuterar få strategier kopplingar mellan olika geografier. När sådana kopplingar görs specificeras det inte på vilka sätt kopplingar finns. Enligt den rapporten är denna geografiblindehet ett medvetet val från strategiförfattarna.

Intervjustudien ger vissa belegg för att de landsbygdspolitiska dimensionerna i regionalpolitiken tonas ned i de regionala strategierna på grund av att de är politiskt känsliga (Tillväxtverket 2021). I intervjuerna med regionala strateger lyfts betydelsen av att arbeta med strukturbilder och kartor men involverade tjänstepersoner lyfter att det blir känsligt att fästa geografiska ställningstaganden på

papper, särskilt inom politikområden där det faller sig naturligt av en tidigare tradition. Det finns exempel på att förslag på uttalade geografiska prioriteringar har dragits tillbaka för att de varit för politiskt känsliga, skrivningarna har behövts nyanseras vilket lett till att de fastställda strategierna endast innehåller svaga formuleringar kring inom-regionala geografiska perspektiv. Det finns politikområden där geografiska perspektiv utgör en vana och andra politikområden där så inte är fallet konstaterar rapportförfattarna. Politikområden såsom infrastruktur, stöd till bredbandsutbyggnad och kollektivtrafik ses ur geografiska perspektiv. Teman som anges sakna tydliga inomregionala geografiska perspektiv i de övergripande strategierna är innovation, kultur och utbildning.

Avsaknaden av uttalade strategiska geografiska prioriteringar upplevs ge viss frihet för handläggarna, men gör också att eventuell integrering av geografiska perspektiv i det operativa arbetet blir personberoende och därmed sårbart (Tillväxtverket 2021).

År 2016 skriver Tillväxtverket att det territoriella perspektivet behöver stärkas. Myndigheten förespråkar mer utrymme för territoriella analyser och strukturbilder i strategierna. Regeringen rekommenderas att tydliggöra landsbygdsutvecklingens roll i den regionala utvecklingen, och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelsen.

I Tillväxtverkets uppföljande studie från 2021 anger informanterna att nationella skrivningar inte påverkar hur regionerna inkluderar geografiska perspektiv i sina strategier (Tillväxtverket 2021). Den senare studien föreslår utökad arbete för att stödja regionernas analysarbete utifrån nationell vägledning för arbete med strukturbilder. ”Nationella regleringar uppfattas inte ge tydliga riktlinjer i vilken utsträckning inomregionala geografiska skillnader ska hanteras i RUS:en”, Det noteras också att oklar arbetsfördelning mellan region och länsstyrelse gör att det råder oklarheter kring vilket organ på den regionala nivån som ansvarar för den geografi som benämns som landsbygd. Landsbygdsperspektivet ses vara mer framträdande i regioner som präglas av landsbygdsmiljöer och areella näringar. När regionen präglas av landsbygden blir det normen.

Konsekvensbedömningar och framtagande av kartbilder är också resurskrävande (ibid.). Det önskas mer samverkan kring data och analyser. Även myndigheter på nationell nivå bör bli bättre på att redovisa med en geografisk upplösning på sub-regional nivå som möjliggör för regionerna att nyttja informationen i sina geografiska analyser. Regioner som försökt göra geografiska prioriteringar i RUS:en anger att de har fått backa, det har då inte varit möjligt att få in det av politiska skäl. Förekomsten av territoriella perspektiv varierar stort mellan regionerna och de territoriella perspektiven behöver generellt stärkas enligt studien.

Ytterligare ett motiv för att inte relatera till landsbygder specifikt är att de inomregionala skillnaderna uppfattas som små. Det finns också argument för att landsbygder inte är den rätta kategoriseringen för att synliggöra det territoriella

perspektivet. Det förekommer svar som anger att kategorierna stad och landsbygd är för grova, platsutveckling anges som ett bättre begrepp. Genom att betona betydelsen av att generellt relatera politik till olika platsers förutsättningar undviker man också att peka ut landsbygden ”som ett särintresse”.

En otydlighet som upplevs i regionsverige är rollfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna. Ansvarsfördelningen mellan region och länsstyrelse påverkar huruvida regionerna ser som sitt uppdrag att verka i landsbygdsgeografen. I en del regioner görs tolkningen att denna typ av geografi är länsstyrelsens ansvar. Slutsatsen i rapporten är att regionerna i stor utsträckning undviker stad-land-perspektivet.

Det förekommer beskrivningar i intervjuerna om att regionen tillämpar en mjuk policy genom att bedöma ansökningar om företagsstöd olika, beroende på var de befinner sig i geografien. Många regioner tillämpar en ”fler än en kommun”- princip när det gäller projektmedel, för att ett regionalt projekt ska komma ifråga ska insatser täcka mer än en kommun i regionen.

4.2 Regionernas egen rapportering av territoriella perspektiv

Regionerna har i uppdrag att årligen redovisa föregående års regionala utvecklingsarbete till regeringen. Tillväxtverket sammanställer denna redovisning i en rapport. Från och med 2022 (det vill säga rapporteringen för 2021-års verksamhet) ska regionernas rapportering också innehålla beskrivningar av ”hur olika territoriella perspektiv har beaktats” (Tillväxtverket 2022a). Detta efterfrågas gällande den övergripande rapporteringen om regionalt utvecklingsarbete, men även specifikt gällande nyttjandet av så kallade 1.1-medel (medel avsatta i statsbudgeten för regional utveckling) samt gällande regionernas arbete med att följa upp, analysera och utvärdera det regionala utvecklingsarbetet i regionen (Tillväxtverket 2022a). Nedan sammanfattas den bild som framkommer ur denna rapportering de senaste två åren.

Tillväxtverkets rapportförfattare konstaterar att det regionala utvecklingsarbetet kännetecknas av långsamma processer och att det är små förändringar i hur arbetet beskrivs mellan åren. Även denna rapportering ger bilden av att hållbarhet och Agenda 2030 har blivit en utgångspunkt för arbetet med regional utveckling, och att politikområdet i stort lämnat ett mer enkelspårigt fokus på regional tillväxt bakom sig (Tillväxtverket 2022a). I sammanställningen av 2022 års arbete går Tillväxtverket ett steg längre och säger att regionerna arbetar systematiskt och medvetet med hållbarhetsintegrering (Tillväxtverket 2023). Rapportförfattarna bedömer dock att miljö- och klimatdimensionen av hållbar utveckling tar störst plats i regionernas redovisningar, medan ekonomiska och sociala dimensioner ges

mindre utrymme. Vissa regioner har börjat utveckla arbetsmodeller för hållbarhetsintegrering som även inrymmer territoriella/ geografiska dimensioner.

Regionens roll varierar mellan olika insatsområden. Inom många områden är regionen finansiär, medan regionen inom andra områden agerar i huvudsak påverkansaktör eller har rollen som samordnare (Tillväxtverket 2022a).

I rapporteringen till regeringen använder regionerna begreppet territoriella perspektiv. Begreppet *territoriella perspektiv* används därför i detta avsnitt för att referera till regionernas rapportering, även fast vi i rapporten i övrigt använder begreppet *geografiska perspektiv*. Tillväxtverket konstaterar att regionerna gör olika tolkningar av innebörden av ett territoriellt perspektiv och att det finns stora skillnader mellan regionernas förutsättningar att bedriva analysarbete och ta fram kunskapsunderlag, vilket blir synligt i denna rapportering. När det gäller regionernas bristande förmåga att ta fram kunskapsunderlag drar Tillväxtverket slutsatsen att sådant arbete verkar ha förbättrats vid en jämförelse mellan 2021 och 2022 (Tillväxtverket 2023). 17 av 21 regioner skriver i sin rapportering att de tar hänsyn till olika geografiers förutsättningar och möjligheter. Framtagandet av strategierna anges bygga på kunskap om skiftande förutsättningar inom regionen. Exempel som lyfts är att kartläggning av inomregionala skillnader gällande befolknings- och näringslivsstrukturen.

Det finns flera exempel på att regionerna resonerar om vikten av att få regionens territorium att hänga ihop i praktiken. Om arbetsmarknaden och serviceutbudet kan fungera bättre som en helhet så finns förutsättningar för den hållbara geografins utveckling (Tillväxtverket 2022a). Ett verktyg som lyfts är att arbeta med strukturbilder (Tillväxtverket 2022a). Detta lyfts av Norrbotten och Sörmland för att hantera behov av samordning inom fysisk planering. Västra Götaland har tagit fram ett underlag som beskriver ortstrukturer och flyttströmmar – det anges ge en bild av städers och landsbygders olika förutsättningar. Ambitionen med arbetet med att ta fram en regional utvecklingsstrategi beskriver Kronoberg är att utarbeta en rumslig strategi.

Transportsystemet utgör en förutsättning för att leva och verka i hela länet (Tillväxtverket 2022a), och i rapporteringen beskrivs arbete med att ”knyta ihop regionen” (Tillväxtverket 2023). Både transportsystemet och infrastrukturen för bredband och mobiltelefoni har särskilda utmaningar i glesbygd vilket gör att de geografiska dimensionerna är framträdande när det gäller infrastrukturfrågor (Tillväxtverket 2023). Det finns exempel på regioner som börjat utveckla tillgänglighetsanalyser, för att få bättre beslutsunderlag för åtgärder inom detta område. När regioner ska arbeta med länstransportplan tas hänsyn till funktionella indelningar (Tillväxtverket 2022a).

Det finns exempel på regioner som väljer att fokusera på strategiska noder spridda inom regionens territorium, dessa platser kan vara både städer och landsbygder (Tillväxtverket 2022a; 2023). Det går också att läsa om platsbaserat

genomförande av den regionala strategin där regionen uppger att de arbetar med att testa nya lösningar lämpliga för olika platser (Tillväxtverket 2022a).

Fem regioner beskriver det territoriella perspektivet som ett övergripande förhållningssätt (Tillväxtverket 2023). Region Jämtland-Härjedalen beskriver det territoriella perspektivet helt integrerat (Tillväxtverket 2023). I Västerbotten utgör det territoriella perspektivet ett av tre tvärgående perspektiv som sägs genomsyra alla insatser (Tillväxtverket 2022a). Specifika operativa insatser kring territoriella frågor genomförs i fler regioner i form av projekt, kartläggningar, analysarbete och etablering av nätverk för samverkan.

Flera regioner uppger att de arbetar för att öka förutsättningarna för att kunna följa upp och analysera insatser utifrån utfall i olika delar av länet (Tillväxtverket 2022a). I rapporten från 2022 sammanfattar Tillväxtverket att tendensen är att fler regioner arbetar med att utveckla kunskap och arbetsmetoder för att kunna ta hänsyn till olika geografiers behov och möjligheter (Tillväxtverket 2022a). Analyser görs med olika skärningar. Ibland utifrån administrativa gränser och ibland anges funktionella geografier vara utgångspunkt. Förståelse för pendling är ett sådant mått som lyfts fram som betydande för regionen och att det då är funktionella geografier snarare än administrativa gränser som är av betydelse. Enligt Tillväxtverkets sammanställning presenterar endast sex regioner funktionella delgeografier som utgångspunkt för analyser enligt 2022 års rapport. 2023 års rapport anger fem regioner (Tillväxtverket 2023). Det förekommer att regionerna tar fram socioekonomiska analyser och dessa görs utifrån data med demografiska statistikområden som grund (Tillväxtverket 2022a; 2023).

Regionerna rapporterar också territoriella perspektiv gällande fördelning av statliga regionala utvecklingsmedel, så kallade 1:1 medel. 17 av 21 regioner skriver att de tar territoriella hänsyn när de fördelar 1:1 medel. Hur dessa hänsyn tas är dock svårt att utläsa. Framförallt lyfts vissa områden, såsom stöd till kommersiell service, fram som insatsområden där territoriella hänsyn är en del av bedömningen (Tillväxtverket 2022, Tillväxtverket 2023).

Det framstår som att uppgiften att utveckla regionala landsbygdsperspektiv fortfarande är ny. Arbetet att utveckla sådana perspektiv sker i spridda skurar i regionsverige. Sörmland skriver i sin rapportering att landsbygdsperspektivet har stärkts i regionen och ger exempel på planer och program där så är fallet. Bland annat nämns länstransportplanen, näringslivsstrategin och trafikförsörjningsprogrammet som exempel (Tillväxtverket 2023). Tillväxtverkets sammanfattning är omfattande men inte på den detaljnivå att det går att utläsa detaljer om hur landsbygdsperspektiven stärkts.

Gällande våra två fokusområden för denna rapport, kultur och innovation, så är det endast ”Innovation och förnyelse i företagandet” som utgör ett område där regionerna rapporterar särskilt om territoriella perspektiv. Denna rapportering kan

summeras till att åtta regioner redogör för näringslivsfrämjande insatser med ett geografiskt perspektiv (Tillväxtverket 2023).

Vidare beskrivs platsutvecklingsperspektiv, kommunala förutsättningar och betydelsen av nätverk (Tillväxtverket 2023). Tre regioner skriver om att de relaterar företagsstöd och investeringar även till betydelsen för platsens utveckling. Särskilt platsers betydelse för besöksnäring lyfts i rapporteringen. Det noteras att mer resursstarka företag och mer resursstarka kommuner har bättre förutsättningar att söka projektmedel. Alla dessa aspekter återkommer i analysen av de regioner som valts ut i denna studie.

4.3 Slutsatser: Landsbygder i den regionala utvecklingspolitiken

Som summering av dessa tidigare studier kan vi konstatera att det synliga inom-regionala geografiska perspektivet oftast är ”hela regionen”, ”alla” och liknande. Denna ”geografiblandhet” uppges utgöra ett medvetet val från strategiförfattarna. Vissa delar har dock mer av geografiska perspektiv: stöd till kommersiell service, till bredband, digitalisering, gröna och blå näringar, skog och besöksnäring osv. Andra delområden inom den regionala politiken saknar geografiska perspektiv, sådana perspektiv anses vara svaga inom politikområden som innovation, kultur och utbildning. Tre anledningar för avsaknad av geografiska perspektiv som anges är att de är resurskrävande, det saknas verktyg och system för datainsamling och analys samt att det är politiskt känsligt att synliggöra geografiska perspektiv på den regionala politiken. Den övergripande bilden är allt jämt dyster läsning för någon som anser att inom-regionala geografiska perspektiv är av vikt inom den regionala utvecklingspolitiken.

Sammanställningarna av regionernas årliga rapportering till regeringen som Tillväxtverket tar fram ger dock en något tydligare bild av att detta är ett område där det sker viss utveckling, även om denna utveckling kännetecknas av långsamma processer. Arbete med strukturbilder för regionens territorium är exempel på arbete som pågår, och det framstår som ett område med stor utvecklingspotential. Sådana strukturbilder är till betydande del relationella och det handlar om att utveckla både hur regionerna arbetar analytiskt för att bättre förstå flöden och relationer mellan olika delar av regionen och hur regionen arbetar med att utveckla förutsättningarna för dessa flöden i praktiken. Det krävs fortsatt utvecklingsarbete för att på allvar göra den regionala utvecklingsstrategin till en rumslig strategi, men sådana ambitioner finns i delar av regionsverige.

Rapporteringen ger också exempel på regioner som säger sig utveckla mer av platsbaserade arbetsätt, där de arbetar med olika lösningar lämpliga för olika platser. En klar majoritet av regionerna signalerar att de gör inom-geografiska avvägningar vid fördelning av anslag men hur sådana avvägningar görs framgår inte av rapporteringen. Det betyder troligtvis att det saknas strukturerade arbetsätt

som synliggör eventuella fördelningspolitiska avvägningar inom utvecklingspolitiken på regional nivå.

5. Landsbygder i den regionala innovationspolitiken

En grundstomme i dagens regionala innovations- och näringspolitik är idén om att den regionala utvecklingspolitiken kräver regionala specialiseringar för att bli framgångsrik. Samtliga regioner arbetar, på olika sätt, utifrån idén att regionens konkurrenskraft kan stärkas genom *smart specialisering*. Med smart specialisering avses då att identifiera och prioritera områden inom vilka regionen har fördelar gentemot andra regioner. Genom att regionen som organisation, näringslivet i regionen och lärosäten i regionen, gör likartade prioriteringar ska goda förutsättningar för innovation och näringslivsutveckling skapas. Specialiseringsstrategier ska exempelvis utgöra grund för prioriteringar av fördelning av medel från den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Vägvalen i strategierna för smart specialisering utgör således också fördelningspolitiska beslut. Detta område kallas följaktligen regional specialiseringspolitik i denna rapport. I detta kapitel undersöks i vilken mån inom-regionala geografiska hänsyn tas i den regionala specialiseringspolitiken.

5.1 Den regionala specialiseringspolitikens utveckling

Som beskrivits i introduktionen till den regionalpolitiska utvecklingen, i föregående kapitel, anses regioner ha fått en central roll som ett resultat av ekonomins globalisering. En konkurrensdoktrin har utvecklats där det regionala territoriet konkurrerar med andra regioner om människor, varor och kapital (Säll & Öjehag-Pettersson 2019). Regionernas konkurrenskraft och komparativa fördelar förklaras med idén om kluster. Teorin om kluster utgör en förklaringsmodell för att beskriva ekonomisk utveckling:

A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities. (Porter 2000 i Säll & Öjehag-Pettersson 2019, s. 110)

Dessa idéer som utvecklades vid Harvard Business School under 1980-talet kan sammanfattas med att konkurrensfördelar i en global ekonomi är lokala, konkurrensfördelar skapas lokalt. Grundidén är alltså att regioner har sin inneboende styrka, unika förutsättningar som kan identifieras och mobiliseras inom ramen för en tillväxtordnad rationalitet. Detta konstaterande har utvecklats till en politisk strategi. Regionerna anses konkurrera med varandra och då kan prioriteringar stärka regionala kluster. Det offentliga väljer ut troliga ”vinnare” som man prioriterar resurserna till. Sådant klusterbyggande har kommit att bli en stor del av det regionala samhällsbyggandet (Säll & Öjehag-Pettersson 2019). Vägen framåt för att stärka regionen är en gemensam agenda för näringslivet, det offentliga

och de lärosäten som är belägna i regionen. Det offentliga tar på sig rollen som administratör av dessa gemensamma agendor.

Propositionen ”Regional tillväxt – för arbete och välfärd” (Regeringen 1997) för in kluster-begreppet i svensk regionalpolitik. I propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (Regeringen 2001) anger regeringen att den regionala utvecklingspolitiken ska byggas på *systemtänkande*, på *kluster* och *innovationssystem*. I en globaliserad värld med stora flöden av information, varor och kapital, möjliggjord av informationsteknologi och politiska liberaliseringar, uppfattas politiken ha högst begränsade medel till förfogande för att påverka samhällsutvecklingen. Till buds står en aktiv klusterpolitik. Genom att politiskt stödja utvecklingen av kluster kan regioner stödja strukturell omvandling och vitalisera utvalda sektorer (Säll 2011).

EU-kommissionen introducerar år 2005 *Smart specialisering* som benämning på en aktiv strategisk klusterpolitik (Säll 2011). Det handlar då om att prioritera offentliga resurser till områden där det finns störst potential. Kluster betonas ha betydelse för innovation och tillväxt - Smart specialisering som strategi integreras i sammanhållningspolitiken för EU:s programperiod för 2014–2020. Att ha en strategi för smart specialisering är idag ett förhandskrav från EU för att utveckla program inom den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) under programperiod 2021-2027.

I Sverige har Tillväxtverket det nationella uppdraget att stödja regionerna med att utveckla smart regional specialisering. Tillväxtverket beskriver arbetssättet som ”att kraftsamla för innovation och hållbar tillväxt inom de områden där det finns störst potential” (Tillväxtverket 2024a). Med områden avses en viss teknologi, en viss sektor eller en viss samhällsutmaning. ”Smart specialisering handlar om att satsa på det vi kan bli bäst på” förklarar myndigheten (Tillväxtverket 2024b).

Detta har utvecklats till det dominerande sättet att tänka kring regional konkurrenskraft. Regionerna stärks av att insatser med offentliga medel koncentreras till ett fåtal områden. Hur regionerna uppfattar uppdraget att prioritera områden kan exemplifieras med följande utdrag ur Region Blekinges specialiseringsstrategi:

Detta är vanligtvis områden som kännetecknas av ett produktivt näringsliv, innovationshöjd och framtidspotential. Områdena kan vara sedan länge etablerade men kan också vara utvecklingsområden under uppbyggnad. (Region Blekinge 2021b, s. 4)

Enligt Tillväxtverket bör Smart specialisering som arbetssätt bygga på grundlig analys och dialog med aktörer i regionen (Tillväxtverket 2024d). Insatser utifrån strategierna innebär ofta stöd till så kallade klusterorganisationer som samlar företag inom samma eller närliggande bransch/-er. Kännetecknande för specialiseringspolitiken är att den avpolitiserats och präglas av ett stort mått av politisk konsensus (Säll 2011). Politiken stödjer ekonomiskt det regionala

”innovationsekosystemet” bestående av klusterorganisationer, science parks och inkubatorer.

Smart specialiseringsstrategi har på EU-språk förkortats till ”S3”. EU-kommissionen lanserade i början av 2020 idén om att bredda begreppet till att också inkludera ett hållbarhetsperspektiv, det har kallats ”S3+” eller ”S4”. Sedan 2022 använder EU ”PRI” som står för *partnership for regional innovation* som benämning på den senaste generationen av innovationspolitik som utgörs av platsbaserad innovationspolicy som lägger stort fokus på hållbarhet. I denna studie har vi inte dykt djupare i att förstå regionernas förståelse av specialisering i stort utan haft fokus på att undersöka hur inomregionala skillnader hanteras när regioner definierar inriktningen för sitt specialiseringsarbete och implementerar sina specialiseringsstrategier.

Så som en av informanterna uttrycker det så är strategier för smart specialisering ”i mångt och mycket näringslivsstrategier, för det handlar om att stödja branscher eller områden som är starka eller har potential för att bli internationellt konkurrenskraftiga.” Den svenska regionalpolitiken har, som beskrivits i detta avsnitt, under drygt två decennier vilat på idéer om att utvecklingspolitiken kräver tydliga regionala prioriteringar i sina näringslivsinsatser.

5.2 Geografiska perspektiv arbetet med smart specialisering

Det framstår utifrån den sammantagna läsningen av regionala strategier, som behandlar smart specialisering, att dessa i mycket begränsad omfattning tar hänsyn till inom-regionala geografiska perspektiv. Regionerna utgör i innovationspolitiskt hänseende en (1) plats.

På samma sätt som i analysen av de övergripande regionala utvecklingsstrategierna beskrivit ovan går skrivningar om *hela regionen/länet* att finna, ex.

Vi ska fortsätta utveckla vår förmåga och kapacitet för att förädla och vidareutveckla goda idéer till innovationer i hela länet. (Region Västerbotten 2022, s. 2)

Det finns regioner som öppnar upp för att ”hela regionen”-perspektivet också innehåller jämlikhetsaspekter. Exempelvis Region Jönköping skriver:

Att fortsätta underlätta för företagare att införliva sina mål förutsätter en fortsatt utveckling mot ett öppet och jämlikt innovationsklimat i hela länet. (Region Jönköpings län 2021, s. 8)

Det visar sig vara ovanligt att gå in på stad/land dimensioner i denna typ av strategi. I två av de tio studerade strategidokumenterna saknas skrivningar som synliggör eftersökta geografiska perspektiv helt (Region Gotland 2021; Region Halland 2021). Region Gotland lyfter fram tre specialiseringar som troligtvis har stor

potential även för landsbygden (besöksnäring, livsmedelssektorn och energiomställning) men texten saknar helt formuleringar som på något sätt resonerar om skiftande förutsättningar inom regionens territorium. Det är dock också urvalets kortaste strategi där innehållet i strategin ryms på två sidor.

Även om geografblindhet är det dominerande intrycket gällande innovationsstrategier som helhet, förekommer det inom-regionala geografiska perspektiv i innovationsstrategierna. Av de utvalda tio regionerna är det framförallt de territoriellt stora, men befolkningsmässigt glesare regionerna som mer tydligt behandlar inom-regionala geografiska perspektiv på innovationsfrågorna. Särskilt tre teman i strategierna går att knyta till geografiska perspektiv. Dessa presenteras mer i detalj nedan. Dessa teman är relationen till regionernas storlek, det regionala näringslivets geografiska struktur och landsbygdernas svagheter och styrkor.

5.2.1 Små och stora regioner som grund för specialisering

I strategierna är det tydligt att storleken på regionen anses påverka förutsättningarna för det innovationsfrämjande arbetet. Befolkningsunderlaget utgör en central fråga skriver Region Kronoberg. Framförallt regionerna Kronoberg och Blekinge beskriver hur regionens litenhet ger särskilda förutsättningar. Den mindre regionen erbjuder inte täthets fördelar (Region Kronoberg 2021a) eller kritisk massa (Region Blekinge 2021b) inom en sektor eller bransch. Den mindre regionen ”kan inte förlita sig på den interna marknaden” och den mindre regionen anges också vara mer sårbar (Region Kronoberg 2021a, s. 12). Lösningar för den mindre regionens utmaningar anges vara förstörade arbetsmarknadsregioner där regionens arbetsmarknad utgör en del av en arbetsmarknadsregion, som är större än den administrativa regionen. Med teknikens hjälp kan regionen ”låna storlek” av andra, dvs. att knyta specialiseringarna till nätverk utanför den egna regionen (Region Blekinge 2021b).

Andra regioner betonar glesheten snarare än litenhet. Region Kalmar läns strategi beskriver att det i länet saknas täta miljöer, vilket anges hämma utvecklingen. Region Jönköping skriver att glesa geografiska strukturer ger ”lågt kunskapsinnehåll i det som produceras” (Region Jönköpings län 2021, s. 12). De glesare strukturerna behöver kompenseras med mötesplatser anger regionen, mötesplatser som stimulerar utbyte av kunskaper mellan olika branscher.

Det går också identifiera en kategori regioner som tar utgångspunkt i att de är territoriellt stora och att den stora regionen rymmer betydande skillnader mellan olika delar av regionen. Region Västerbotten beskriver sig som en region som präglas av stora inom-regionala skillnader i kapacitet och behov. Regionen har täta miljöer med en stor koncentration av människor, företag och organisationer och glesa områden som präglas av de motsatta förhållandena (Region Västerbotten 2022). Region Västernorrland beskriver hur branscherna är ojämnt spridda över regionen, olika branscher har olika geografisk koncentration (Region

Västernorrland 2021). Denna region noterar också att det är en utmaning att växande och stagnerande branscher inte är lokaliserade till samma geografiska platser, konsekvensen blir ”geografisk obalans” när det gäller demografisk struktur och tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Denna region utgör inte en samlad arbetsmarknad utan beskrivs bestå av funktionellt fyra olika arbetsmarknadsregioner.

Intressant att notera är att flera regioner uttrycker tveksamheter kring att helt anamma smart specialisering utifrån sina geografiska förutsättningar. Region Kronoberg skriver:

Utgångspunkten för arbetet med detta program [har] varit att Kronobergs innovationsklimat och förutsättningar för innovationsutveckling inte gynnas av en branschspecifik specialisering, utan snarare av breda prioriteringar och branschöverskridande samverkan. (Region Kronoberg 2021a, s. 7)

Liknande perspektiv återfinns i Region Västernorrlands strategi:

Det är avgörande i mindre och glesare län som Västernorrland att länets innovations- och forskningsarbete stimulerar till diversifiering, en breddning av näringslivet, utifrån identifierade styrkeområden. (Region Västernorrland 2021, s. 5)

Detta gäller alltså både geografiskt små och stora regioner med det gemensamma att storleken på regionens näringsliv gör att diversifiering anses vara en nödvändig strategi för att minska riskerna för problem vid framtida strukturomvandlingar i näringslivet.

De två perspektiv som återgett ovan är alltså; 1) regionen är territoriellt en så liten enhet att de inom-regionala geografiska skillnaderna är oväsentliga eller regionen utgör i praktiken en del av en funktionell region som är större än den administrativa regionen, eller 2) att regionen är en så stor enhet att de inom-regionala geografiska enheterna är ofrånkomliga att relatera till.

Att förhålla sig till inom-regionala skillnader är dock också frågan om ett möjligt strategiskt val. Nedan beskrivs mer i detalj hur region Värmland tagit med bedömningen av geografiska konsekvenser vid val av specialiseringsinriktning medan Region Örebro län beskriver geografiska konsekvenser som ett utfall av strategiska val som inte tagit geografiska hänsyn. Då hela politikområdet bygger på en stark idé om regionen som en enhet krävs det en regional medvetenhet och vilja att anpassa denna idé till den egna regionens förutsättningar.

5.2.2 Näringslivets geografiska struktur och sammankoppling

Få regioner beskriver explicita detaljer kring näringslivets geografiska utbredning inom regionen i sina specialiseringsstrategier. Regionen Värmland utgör ett undantag. De har arbetat med geografisk spridning som en av variablerna som utgör grund för val av specialisering. Regionen sammanfattar urvalet som att:

Den geografiska spridningen i Värmland varierar mellan specialiseringarna. Sammantaget bedöms den geografiska täckningen vara god. (Region Värmland 2022, s. 10)

Region Örebro län beskriver inte geografisk spridning som en strategisk utgångspunkt, men ger exempel på att valet av specialiseringar inkluderar företag geografiskt utspridda i regionen, särskilt när det gäller specialisering mot tillverkningsindustri:

Det handlar om en välutvecklad, avancerad tillverkningsindustri med bland annat försvarsindustrin kring Karlskoga, fordonsindustrin i Hallsberg och Lindesberg, stål- och metallindustrin i Hällefors och Degerfors, samt Atlas Copco i Örebro, och deras underleverantörer. (Region Örebro län 2017, s. 15)

De geografiskt större regionerna beskriver betydelsen av att fortsätta arbeta för att koppla samman regionens delar. Strategierna beskriver också betydelsen av att koppla ihop näringsliv och arbetsmarknad med angränsade regioner. ”Den glesa geografien innebär att funktionell samverkan med omgivande regioner och internationellt är viktigt för regionens utveckling” skriver Region Västernorrland (Region Västernorrland 2021, s. 12). I Region Värmlands strategi finns också skrivningar särskilt om ambitionen att koppla samman stad och landsbygd genom att ”skapa möten mellan landsbygd och stad samt mellan olika delar av Värmland” (Region Värmland 2022, s. 38).

5.2.3 Landsbygdernas styrkor och svagheter

Vissa strategier lyfter specifikt vad som anses vara landsbygdernas styrkor när det gäller näringslivet. Region Jönköping skriver att det som är unikt för landsbygder är livsmedelproduktion och mathandverk (Region Jönköpings län 2021). Region Västernorrland beskriver den fysiska glesheten styrka som ”en attraktiv tillgång till stora markområden, naturtillgångar och erbjudande av hållbar livsmiljö” (Region Västernorrland 2021, s. 5). För vissa regioner, såsom Kalmar, beskrivs landsbygdens miljö utgöra de centrala komparativa styrkorna för hela regionen:

[...] näringar där länet har komparativa fördelar finns främst inom primärproduktion i jord- och skogsbruk samt förädling av denna produktion i livsmedelsindustrin och industrin för trävaror, papper och massa. Jord och skog, trävaror, papper och massa samt livsmedelsindustri hänger tydligt ihop i vertikala värdekedjor och har en stark koppling till de naturresurser som finns i länet. (Region Kalmar län 2021, s. 4)

Landsbygden uppges också uppvisa svagheter gällande innovation och företagsutveckling. Urbanisering och ojämn fördelning av ekonomiska resurser anges ha gett landsbygden nackdelar. Region Värmland skriver att ”brist på livskraftiga landsbygder” utgör en regional utmaning (Region Värmland 2022, s. 36). Innebörden av detta utvecklas i nästa avsnitt baserade på intervjumaterial och vi

konstaterar då att det som enligt informanterna avses är att vissa landsbygder har en entreprenöriell tradition medan andra bygder anses sakna förmågan att driva utveckling.

5.2.4 Det regionala lärosätet som begränsande faktor

En viktig grund för arbetet med smart specialisering utgörs av idén att förutsättningarna för framgångsrika specialiseringar ska sökas i skärningspunkten mellan näringslivets och det regionala lärosätets kompetenser:

Det är väl en kombination mellan forskning, innovation, näringsliv. Klusterutveckling. Så det är ett gemensamt tänk som regionerna i Europa har kring hur man... ett verkningsfullt sätt att driva näringslivsutveckling. Det [utvecklades utifrån en] kritik från EU-kommissionen bland annat då att man tyckte att man spred ut medlen för brett. (Intervju Region Värmland)

Hallands fokusområden utgörs av tematik såsom ”Forskning och innovation för hållbara samhällen”, ”hållbara material” och ”Innovativ mobilitet”. Flera av dessa är valda utifrån vad som utgör högskolans styrka:

Det också tätt kopplat till [...] Högskolan i Halmstad och deras forskningsprofiler, som är hälsoinnovation och smarta städer och samhällen, som är de två stora profilområdena. Så det finns en väldigt stark koppling mellan deras profilområden och våra smarta specialiseringar. (Intervju Region Halland)

Än tydligare blir det i samtalet med Region Örebro län att det lokala universitetets kompetenser blir ett nålsöga för vilken del av näringslivet som kan stödjas av det offentliga, genom den kraftsamlingsidén om smart specialisering innebär:

I Örebro så har vi haft en ganska nära dialog med akademien och tittat på vad det finns för kunskap inom akademien i första hand och sen så valt våra smarta specialiseringar utifrån vad vi upplever att vi kunskapsmässigt är starka på. (Intervju Region Örebro län)

Ja, men jag tänker så här, hade vi valt skoglig bioekonomi, då hade det kanske varit någonting som blir mer inkluderande även för större delar av länet. AI blir ... man ska ha kommit en bit på väg för att kunna dra nytta av den kunskapen och den kompetensen. Sen så är det klart att det finns bolag i de mer avlägsna delarna, men jag skulle säga att det finns fler företag med större AI-mognad till exempel i tätort än vad det finns på glesbygd. (Intervju Region Örebro län)

Informanten ger uttryck för att val av specialiseringsområde gynnar branscher olika och därmed olika geografier.

Men våra specialiseringar är centrerade kring akademien och det är klart att det... är det gynnsamt att... Det är klart att det finns, vad ska vi säga, lokala fördelar av att ligga närmre universitet än att ligga längre bort ifrån det. (Intervju Region Örebro län)

Flera informanter beskriver alltså valet att utgå från det regionala lärosätets kompetenser och inriktningar för att bygga regionens specialisering, vilket har tenderat att missgynna vissa geografier. Detta kan misstänkas vara en särskild utmaning i regioner där det lokala lärosätet är litet och därmed naturligt nischad i sin kompetens. Endast Region Värmland ger ett exempel på att de medvetet tagit med ett specialiseringsområde (livsmedelsproduktion) med vetskap om att kompetens inom området saknas vid det lokala lärosätet, men att inriktningen ändå bedömdes vara av stor relevans för regionens näringslivsutveckling.

5.2.5 Hänsyn till geografien – Med vilka motiv?

Motiven för de skillnader som kan skönjas i jämförelsen mellan strategidokumenterna kan inte utläsas tydligt i planerna. Vi har närmast oss frågan om motiv för geografiska perspektiv genom de fördjupande intervjuerna med informanter från fyra regioner. Det skiljer mycket mellan de studerade regionerna i vilken utsträckning våra intervjuade informanter relaterar utformningen av regionens specialiseringar till inom-regionala geografiska skillnader.

I två av de fyra studerade regionerna är de inom-geografiska skillnaderna mer i förgrunden. Region Västernorrland betonar att den regionala utvecklingspolitiken i stort handlar om att minska glappet när det gäller territoriella förutsättningar. Våra informanter från Region Värmland talar om att insatserna ska ha täckning i hela länet.

En utgångspunkt för sådana resonemang är att befolkningen och näringslivet inte är jämnt fördelat över regionens territorium. En sådan beskrivning får vi exempelvis från Region Värmland.

Jag brukar säga att först kommer Karlstad, sen kommer ingenting, och sen kommer ingenting, och sen kommer Kristinehamn och Arvika. Och efter det så är det resten av kommunerna som en svans. (Intervju Region Värmland)

Informanterna i Västernorrland beskriver en liknande skillnad med fokus på relation till akademien. En av dem beskriver diskrepansen mellan kuststäderna i regionen, där lärosätena är lokaliserade, och inlandet med sämre tillgång till akademien. Hen trycker också på att regionen som helhet är glest befolkad vilket gör att regionen ”måste” ta geografiska hänsyn. På frågan varför de tar geografiska hänsyn så svarar informanten:

Dels för att vi måste, så klart, men också för att det är så vårt territorium ser ut. Vårt län är uppbyggt av sju kommuner som alla har väldigt mycket glesa miljöer. Och den största kommunen, Sundsvall, har knappt 100 000 invånare. Så att i ett europeiskt perspektiv så är vi definitivt landsbygd hela bunten. (Intervju Region Västernorrland)

I Region Värmland och Västernorrland betonas alltså att de inom-regionala geografiska skillnaderna är betydande. Bilden som förmedlas från från Region

Halland är den motsatta. Här beskrivs att det finns vissa skillnader i förutsättningar mellan kust och inland i regionen, men att dessa skillnader i praktiken upplevs som små och närmast obetydliga när det gäller förutsättningar för näringsliv. Informanten betonar att de är noga med att tillse att de arbetar i alla kommuner i regionen, men hen upplever de geografiska skillnaderna mellan dem är små. All landsbygd är tätortsnära landsbygd och informanten betonar att det innebär att de inte har någon "glesbygd".

Region Örebro län kan ses befinna sig mellan dessa två förhållningssätt. På direkta frågor för geografiska skillnader inom regionens näringsliv svarar informanten med att beskriva att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika delar av regionen. Inom innovationspolitiken ges dessa skillnader inte någon uttalad betydelse; territoriella konsekvenser av den förda politiken framstår som indirekta konsekvenser av beslut fattade utan geografiska överväganden.

5.3 Geografisk analys och uppföljning

Vilka verktyg använder regionerna för att göra geografiska analyser? Den minsta gemensamma nämnaren för regionerna är handläggningssystemet Nyps som tillhandahålls av Tillväxtverket. Regionerna är ålagda att använda Nyps för att handlägga beslut om regionala utvecklingsmedel. Systemet innehåller också vissa möjligheter att använda det för uppföljning. Flera informanter uttrycker dock att Nyps primärt är ett handläggningssystem och upplevs vara till begränsad hjälp för analys och uppföljning.

En handfull regioner har gått samman i ett gemensamt utvecklingsarbete tillsammans med Vinnova för att utveckla möjligheten att följa upp innovationssystemet specifikt, uppföljningssystemet som utvecklas under ledning av Region Västerbotten kallas Metric. Bland urvalet av regioner som undersökts finns exempel på att regionerna annars använder egna system, såsom Microsofts Power BI, för att visualisera och analysera data om utfallet av sina insatser.

Ska vi se till möjliga analyser inom politikområdet i tur och ordning, så står regionerna först inför att utarbeta sina specialiseringsstrategier och välja specialiseringsområden. Det finns inget gemensamt system eller gemensam metodik för att ta fram analysen som ligger till grund för specialiseringsstrategierna. Regionerna har anlitat olika konsulter för att ta fram underlag och gjort egna bearbetningar av statistisk data.

Region Värmland påvisar tydligast möjligheterna att arbeta med geografiska underlag och kartor som underlag för strategiarbetet. Regionen har kartlagt en stor mängd potentiella branscher och för dessa tagit fram underlag som beskriver dess geografiska utbredning i regionen och dess bidrag till regionens arbetsmarknad. Vår informant förklarar att detta underlag utgjort en del av viktningen av vilka branscher som slutligen givits plats i strategin. På så sätt ges specialiseringsstrategin tydligt betydelse för hela länet. Regionen uppger dock att detta arbete är väldigt

resurskrävande och baserat på tillfälliga externa konsulttjänster. Det är därmed inte arbetsmetoder som kan tillämpas för monitorering och uppföljning av löpande insatser, utan används endast vid framtagandet av strategin.

Även Region Västerbotten betonar vikten av att få tillgång till näringsliv- och arbetsmarknadsstatistik uppbruten på sub-regionala nivåer. De betonar att det även är av betydelse att kunna följa sådana data löpande och regionen arbetar för att utveckla detta. Motivet anges vara att det regionala snittet i statistiken i många fall blir missvisande på grund av stora inom-regionala skillnader:

Om man tittar på dem, den kartan, så ser man att vi har... innan vi gjorde de här, så då lade man alla näringslivsområden i samma korg, och så [...] smetade man ut det över hela länet [...] alltså, snittet smetades ut över hela länet. Nu har vi tittat på hur egentligen sysselsättningen i länet är fördelad på funktionella arbetsmarknadsregioner. (Intervju Region Västernorrland)

Region Västernorrland har utvecklat arbetsmetoder med hjälp av forskare vid Umeå universitet. De har också ambitioner att göra tidsserieanalyser för att kunna se utvecklingen över tid. Utmaningarna för regionen är att växande och krympande branscher är lokaliserade till olika delar av regionen och i och med att regionen inte funktionellt utgör en sammanhållen arbetsmarknad så innebär det utmaningar att matcha arbetskraften med arbetstillfällen.

Region Västernorrland beskriver också att de, förutom att bryta ner statistiken på funktionella arbetsmarknadsregioner, även väljer att bryta ner den per kommun. Fördelen med det senare uppges framförallt vara att det öppnar upp för att bjuda in kommunerna att bidra till analysen av data och medverka i utveckling av insatser samt att engagera kommunerna:

Vi ville göra det här, så att vi kunde bryta ner det på kommunal nivå, så att kommunerna kunde använda det här som ett verktyg att också förstå sitt näringsliv och sysselsättningsstruktur. (Intervju Region Västernorrland)

Region Halland beskriver att de löpande arbetar med analyser av regionens företagsstruktur där analyserna är uppbrutna per kommun.

Vår egen analysavdelning gör hela tiden näringslivsanalyser på hur det ser ut i det halländska näringslivet, både branschmässig uppdelning och så där. Och där kommer också alltid den geografiska fördelningen in, där vi kan jämföra kommun för kommun och så där, och titta på just företagsstrukturen. (Intervju Region Halland)

Går vi vidare och ser till geografiska analyser av konkreta företags- och projektstöd, anger ingen av regionerna att analyser av geografisk fördelning utgör underlag för beslut om företagsstöd. Det finns dock flera exempel på regioner som anger att aggregerad uppföljning av företagsstöden kommunvis är ett nyligen infört verktyg. Exempelvis Region Halland uppger att de arbetar med att ta fram så kallade

dashboards för att visa på insatserna. ”Och de är [...] alltid uppdelade på de sex kommunerna. Så att vi kan se kommunvis var insatserna har träffat.”

Även detta uppges bidra till förutsättningar för dialog med de kommunala näringslivsfunktionerna angående utfallet och dess orsaker:

För första gången faktiskt så har vi ett gemensamt möte tillsammans med kommunerna i början på mars nu, där vi ska titta på det. Men hur blev utfallet förra året, hur kan vi göra... kan vi ändra något till nästa år, gör vi rätt saker? Och hur kan vi samarbete bättre kring det här, då. Och det är faktiskt första gången vi gör det, så den analysen har vi inte riktigt genomfört förut. Så att det blir lite spännande att se hur de reagerar på det, och om de då tycker att det är intressant att få veta hur det ser ut, så klart. (Intervju Region Värmland)

De exempel som vi fått på att regionala stöd följs upp kommunvis handlar om projektstöd. Flera regioner uppger att projektstöden, jämfört renodlade företagsstöd, i större utsträckning har inbyggt i stödmodellen att de ska vara kommunövergripande projekt som gör nytta i en större del av den regionala geografin.

Frågan är vad som utgör lämplig analytisk nivå. Vår informant från Region Halland resonerar om att kommunnivån är lämplig som analytisk enhet för näringslivspolitik.

För det är klart att vi kan gå ner på ännu mer detaljerad nivå. [...] Jag menar, det gör vi i andra områden än näringslivsutveckling. Vi har ett sånt här statligt uppdrag kring markplanering, regional fysisk plan, till exempel. Då tittar man mycket mer nerbrutet på stadsdelar och delar av kommunerna. Jag vet att det görs ett arbete kring energiförsörjning till exempel. [...] Men jag ser inte att vi har haft ett behov, och det är inget uttalat behov att göra det just när det gäller näringslivsutvecklingen på den detaljnivån. (Intervju Region Halland)

Ett annat utfall av strategierna är regionalt stöd till klusterorganisationer som verkar för att stödja respektive specialiseringsområde. Flera regioner anger att det ligger i de regionstödda klusterorganisationernas uppdrag att verka för hela regionen. Vi finner dock inga exempel på att någon region följer upp spridningen av klusterorganisationernas aktiviteter. Det finns dock exempel på att klusterorganisationer på eget initiativ är bra på att synliggöra spridningen av sina insatser i den regionala geografin:

De visar alltid upp en karta på var i regionen i de sex kommunerna finns bolagen som de gör insatsen mot, så att vi ser hela tiden den geografiska spridningen när de rapporterar sina projekt. (Intervju Region Halland)

En region nämner en arbetsmetod som fortfarande befinner sig på idéstadiet. De tänker sig att utveckla arbetssätt med en tydligare uppdragsbeskrivning till respektive klusterorganisation som underlag för ett årligt utvecklingssamtal med

organisationen om årets arbete. I en sådan arbetsmodell skulle geografisk täckning av verksamheten kunna ingå.

Avslutningsvis så är idén med att utveckla Metric att skapa ett system att följa upp och övervaka innovationsstödssystemet som helhet. Det finns dock idag enligt våra informanter inga ambitioner att uppföljningen i detta system ska gå att bryta ner på subregionala geografiska enheter, utan den regionala nivån behandlas som enda enhet i systemet.

Huvudidén med Metric är att samla in och sammanställa data från befintliga källor. Generellt så säger regionerna att mycket av den data som genereras idag utgörs av den data som staten efterfrågar som rapportering från regionerna. Det blir också den källa till den statistik regionen har att tillgå. Staten skulle därmed kunna styra utvecklingen mot utvecklade geografiska analyser genom att i större utsträckning efterfråga återrapportering uppbruten på sub-regionala nivåer. I de fall sub-regionala statistik rapporteras idag så sker det med kommunen som analysenhet.

Kommunnivå är således ofta lägsta möjliga analysnivå om statistik finns att tillgå i högre upplösning än regionen som enhet. När vi frågar om detta så kopplar informanterna tydligt ihop detta med att systemet som genererar data tillhandahålls av staten.

Vi kan inte följa det på något annat än kommunnivå, man är inte nere på socken-nivå, det är inte intressant för nationell nivå oftast. (Intervju Region Västernorrland)

På frågan om den typen av underlag ändå inte kan vara intressant för den regionala nivån att arbeta med så bli svaret:

Det är det många gånger. Åtminstone är det intressant att se vissa saker ur ett inomregionalt och inomkommunalt perspektiv. [...] Men då handlar det kanske om andra parametrar som kopplar till utbildningsnivåer och så, där det faktiskt kan vara stora skillnader inom en kommun också, och inte bara mellan kommuner eller län. (Intervju Region Västernorrland)

Utifrån ovanstående genomgång av intervjuerna kan följande sammanfattning av arbetet med geografiska analyser presenteras. Det finns exempel på att regionerna använder data uppbruten på sub-regional nivå för att göra analyser och konsekvensbedömningar, men det förefaller vara i en väldigt begränsad omfattning. En anledning till detta är bristande dataunderlag och att systemen inte är uppbyggda för sådana analyser, vilket gör analysarbetet resurskrävande och därmed kostsamt. Det verkar dock finnas ett intresse för sådana analyser i regionerna, särskilt i de geografiskt stora regionerna som upplever omfattande strukturomvandlingar och önskar att få bättre verktyg att följa utvecklingen i regionens olika geografier. Ett förslag som nämns i intervjuerna är att bygga ut det befintliga handläggningssystemet Nyps, som används för att handlägga stödbeslut inom regional

utveckling, till att också i praktiken fungera som ett verktyg för uppföljning. Det påpekas dock att Nyps idag primärt är byggt för att följa upp insatserna gentemot den nationella strategins prioriteringar. Region Värmland har arbetat med att utveckla ett eget digitalt system som skulle ge underlag för att ta in geografiska parametrar i handläggningen av stöd, men som regionen sedan beslutat sig för att inte implementera. Utmaningen verkar också vara att skapa system som inte blir för komplexa och resurskrävande att använda i praktiken.

5.3.1 Det geografiska perspektivet som politisk fråga

De tjänstepersoner vi har intervjuat uttrycker att politikerna i den regionala utvecklingsnämnden eller motsvarande är benägna att vilja se och diskutera konsekvenser av regionens agerande. Informanterna beskriver att regionpolitikerna mognat i uppdraget att också hantera regional utveckling som politisk fråga, exempelvis:

Här är det många som då drivs av det här samhällsutvecklande perspektivet. Så jag tycker vi har bra politiker som drivs i frågorna och driver i frågorna, oavsett var man är någonstans. (Intervju Region Västernorrland)

Den ökade närheten till politiken, som flytten av politikområdet från länsstyrelsen till regionen gett, verkar skapa ökade möjligheter och tryck att lyfta inom-regionala geografiska perspektiv inom utvecklingspolitiken. Informanten från Region Halland beskriver att perspektivet är ständigt aktuellt i tillväxtutskottet i regionen som hanterar frågorna:

När det gäller beslut inom näringslivsutveckling och smart specialisering, de politikerna tycker absolut att det här är viktigt, och vill se den typen av rapportering med spridning i hela länet. [...] De är från Laholm i söder till Kungsbacka i norr. Så att de brukar själva se till att värna om sin hembygd och sin stad. Så att de är absolut på de frågorna hela tiden och vill som sagt se den typen av uppföljning också. (Intervju Region Halland)

Även informanten från Region Örebro län beskriver hur det inom-regionala geografiska perspektivet läggs på frågorna när de lyfts till den politiska nivån:

[...] för dem [politikerna] är det viktigt att det finns ett engagemang i hela länet, det får vi till oss. [...] Beslut om projektmedel ska ofta upp i nämnden när det handlar om större beslut och då är det ett viktigt perspektiv från deras håll, att det ska vara insatser som främjar hela länets utveckling. (Intervju Region Örebro)

Frågor om geografiska perspektiv i innovationspolitiken har troligtvis goda förutsättningar att utvecklas när den numera landat i den regionala organisationen. Litteraturen om regional utveckling i stort och smart specialisering specifikt pekar mot att politikområdet ofta anses tekniskt och svårt att förstå sig på för lekmän,

vilket resulterat i att frågorna hamnat i expertfack där politiken ställer sig vid sidan av som uppdragsgivare. I expertdominerande sakområden tenderar fördelningspolitiska aspekter att få lite utrymme. Men citaten ovan visar att med politiker som sätter sig in och engagerar sig i regionalpolitiken också har möjlighet att lyfta, vad som ansetts som, teknokratiska frågor till frågor som handlar om politisk geografi. Detta har inneburit att geografiska konsekvenser av den förda politiken kan diskuteras politiskt.

5.4 Geografiska verktyg i innovationspolitiken

Inom det innovationspolitiska fältet på regional nivå finns en uppsjö av vad som idag kan ses som innovationspolitikens traditionella insatser. Som beskrivits ovan är utgångspunkten att kluster inom näringslivet är eftersträvansvärt, och dessa kan uppstå på marknaden utan strategiska politiska ingripande. I litteraturen har det kallats ”naturliga kluster” i betydelsen utan strategiska försök att påverka klusterbildningen. De politiska åtgärderna består ofta av att förstärka klusterbildningar genom att regioner stödjer ett urval av så kallade klusterorganisationer. Exempel är Visit Värmland som arbetar med Värmlands besöksnäring och Paper Province som är ett kluster kring skoglig bioekonomi i Värmland. Verksamhet i klusterorganisationen är tänkta att stimulera sammankopplingar mellan företag, akademi och den offentliga sfären med dess stödsystem med flera. Ytterligare ett verktyg är så kallad inkubatorverksamhet. Verksamhet med syfte att stödja nyetablering av företag och tillväxt i nystartade företag. I tillägg till branschspecifika satsningar finns även Almi och Coompanion i verktygslådan. De är två organisationer inriktade på att stödja företagsutveckling brett, varav den senare riktar sig särskilt till kooperativa organisationer. Som en del i verktygslådan för dessa typer av organisationer, som nämnts ovan, finns utvecklingscheckar som är möjliga för företag att söka. Regionen fördelar också stöd direkt företag eller specifika projekt utifrån ansökningar. I detta avsnitt undersöks närmare vilka verktyg som regionerna använder för att åstadkomma inom-regional geografisk styrning av insatserna till fördel för landsbygderna. Dessa kan benämnas innovationspolitikens landsbygdspolitiska verktyg.

5.4.1 Att tillåta sig att ta på de geografiska glasögonen

Grundprinciperna för idéerna om smart specialisering har dock inte med dessa faktorer att göra. Den forskning som ligger till grund för idén om smart specialisering definierar en region funktionellt som en enhet som hör samman. Vi har dock visat att det kan finnas anledning att se, att den administrativa regionen inte alltid sammanfaller med en sådan idealbild av en funktionellt sammanlänkad region. Region Värmlands strategiska val tydliggör att specialiseringsbesluten ofta i praktiken ger geografiska konsekvenser. Val att prioritera vissa branscher har potential att gynna en stor del av regionens territorium:

Tillverkning, det är väl kanske den specialiseringen som... ja, där det finns tillverkningsindustri i alla kommuner i Värmland då, vi är en stark tillverkningsregion också. Så bara det gör att det finns mycket verkstäder och arbetsplatser runtom i hela länet. (Intervju Region Värmland)

Men regionen valde också att satsa på branscher som inte utgjorde det regionala universitetets styrka, eller var etablerad som en betydande andel av regionens näringsliv.

Livsmedelsindustri togs med fast den inte platsar enligt kriterierna. Vi tog fram den här strategin att vi skulle ha branscher så att vi också fick en täckning över hela geografien. [Det var en] aspekt i urvalet. [...] Vi har inte några starka startup företag, utan mer livsstilsföretag [...]. Men då fanns det en stark vilja, både från politiskt håll och från ett antal kommuner som drev den här frågan rätt starkt. (Intervju Region Värmland)

Informanterna från Region Värmland ger bilden av att sättet att designa regionens idéer om specialisering formar konsekvenserna av strategin, i form av vilket utfall insatserna får i regionens territorium. Det strategiska valet av branschbredd gör också att testbäddar av olika slag som understöds av regionen också har god geografisk spridning i regionen och inte är centrerade till residensstaden.

En geografibind utgångspunkt är inte på något sätt nödvändig vid design av smart specialisering. Det första verktyget vi lyfter fram är således att tillåta sig att ta på de geografiska glasögonen.

5.4.2 Anslagsstyrning och gränser för geografisk blindhet

Vissa av regionerna verkar i ett sammanhang där geografien ger formella villkor för insatser. En av informanterna från Region Västernorrland förklarar:

[Den regionala utvecklingspolitiken] handlar om att utjämna den här inomregionala obalansen eller de territoriella förutsättningarna. Och vi har väldigt många kvarvarande stödformer som handlar om långa avstånd, transportbidrag, vi har gleshetsmedel i EU-programmen och så vidare. (Intervju Region Västernorrland)

Inom regionen finns indelningar av geografien som påverkar stödnivåer för exempelvis företagsstöd. Det ger olika villkor för insatser i olika delar av regionen.

Intressant att notera är att även de regioner som ger uttryck för att inom-regionala faktorer inte är en betydande faktor i näringslivsarbetet, uttrycker att det nog ändå i realiteten finns en gräns för hur geografiskt blind man kan tillåta sig att vara. Denna gräns är dock inte formellt fastställd på förhand:

Men det är klart att skulle det visa sig att nu har vi 20 checkar, 100 000 att dela ut, märker vi då att "oj då, nu har tio av de här checkarna gått till Halmstad", då får vi nog ta det i beaktning och tänka att "okej, nu kanske vi måste stoppa kranen av checkar till Halmstad för ett tag för att vikta upp den geografiska spridningen". Men inte vid de enskilda bedömningstillfällena så är det inte ett kriterium i sig. (Intervju Region Halland)

Det går alltså att styra och vikta stödmedel utifrån olika parametrar. Det går också att använda geografien som ett analytiskt raster för att följa upp rimligheten i hur regionens stödmedel distribueras, och löpande på ett mer övergripande plan eftersträva en mer balanserad fördelning av stöd.

5.4.3 Säkerställa de innovationsstödjande insatsernas räckvidd

Vissa av regionerna beskriver i sina strategier att tillgång till stödfunktioner och de regionala innovationssystemen utgör en strategisk fråga. Region Kalmar län skriver att ”hela länets förnyelseförmåga kan bättre tas tillvara genom att ge hela länet god tillgång till stödfunktioner och samarbeten” (Region Kalmar län 2021, s. 11). Vidare går att läsa att regionen ska verka för att göra inkubatorfunktionen ”tillgänglig i hela länet” (ibid., s. 12). Region Västerbotten beskriver att regionen har ett väl utbyggt innovationsstödsystem, men att det framförallt är kopplat till regionens täta urbana miljöer och akademien som är lokaliserad till dessa miljöer. Detta anges ge stora skillnader i förutsättningar och kapacitet inom länet. De fysiska avstånden anges kunna påverka möjligheterna att ta del av stödstrukturerna. Region Västerbotten betonar vikten av att den regionala inkubatorn BizMaker har verksamhet i länets samtliga kommuner (Region Västernorrland 2021). Att arbeta med digitala/virtuella innovationsstödsystem för att förbättra stödsystemen för innovation utanför städerna är också något som lyfts fram av Region Västerbotten.

De kommunala organisationernas skiftande kapacitet anges också påverka innovationsstödsystemet som en helhet. Det går exempelvis att läsa:

Inom offentlig sektor har mindre kommuner generellt starkt begränsade resurser för att prioritera ett systematiskt innovationsarbete eller samverka med det omgivande samhället i innovationsprocesser. Större kommuner har ofta resurser men kan i stället ha utmaningar att få genomslag för nya idéer i sin stora organisation. (Region Västerbotten 2022, s. 9)

För att summera verkar innovationsstödsystemen som regionerna understödjer också påverkas av variationer av geografiska förutsättningar inom regionen.

Hur ser uppdragsbeskrivningar ut för klusterorganisationerna och de generella företagsstödjande aktörerna? I vilken mån finns politikens styrning via uppdragsbeskrivningar och krav på återrapportering som säkerställer att de är verksamma i hela regionens geografi med den ambitionsnivå som regionen prioriterar?

5.4.4 SAMVERKAN MED KOMMUNERNA

Flera informanter uppger regionens samverkan med kommunerna som ett betydande verktyg för att hantera geografiska perspektiv. Den, relativt regionerna sett, detaljkunskap om lokala förhållanden som kommunala tjänstepersoner sitter på kan nyttjas av regionerna för att analysera och tolka regional data om sådan finns uppbruten på kommunnivå eller än högre upplösning.

Kommunerna är också viktiga som möjliggörare av regionens insatser genom sitt lokala nätverksarbete och sin intermediära roll, mellan regionen och lokala företag och andra lokala organisationer. Ett exempel som ges är ett nätverk för kommunala näringslivschefer, Business Region Örebro, som är en samverkansplattform i näringslivsfrågor för länets alla 12 kommuner. Nätverket kan också fungera som ett stöd, speciellt uppskattat av mindre kommuner, där man som enskilda tjänstepersoner ofta är ensam i sin funktion:

Det har varit uppskattat för de här småkommunerna som kanske inte har så mycket resurser själva. (Intervju Region Örebro län).

Ett lämpligt verktyg för att få till bra dialog och därmed samverka mellan den kommunala och regionala nivån påpekar flera utgörs av regional statistik uppbruten på kommunerna som analysnivå. Då kan kommunerna tolka sin del i det regionala sammanhanget och också som ovan beskrivits delta i analysen av situationen och arbeta med lämpliga insatser:

Och när vi skulle börja med det här så tänkte jag att ja, men eftersom jag kom från den kommunala myllan in i den regionala så tänkte jag, när vi nu ändå gör det här för att kunna jobba i flernivåsamverkan så måste vi ta fram, försöka hitta något verktyg så att också kommunerna också kan använda det. Det är ju DÄR det händer, i DEN geografien. (Intervju Region Västernorrland)

Det är inte bara näringslivet som kan uppvisa skillnader mellan olika delar av regionen. Kommunens näringslivsavdelningar eller näringslivsansvariga eller motsvarande utgör en del av företagandets infrastruktur som skiljer sig åt inom regionen. Ett motiv för att tänka anpassningar inom regionen handlar också om att anpassa regionen till hur kommunen fungerar som en länk mellan regionen och lokalsamhället.

5.5 Slutsatser: Geografiska perspektiv i innovationspolitiken

Analysen inledde med att konstatera att den inom-regionala geografiska dimensionen i stort är frånvarande i regionernas strategiska arbete med smart specialisering. Utgångspunkten är generellt att regionen utgör en (1) plats. Storleken på regionen påverkar dock hur man förhåller sig till dessa frågor. Vissa regioner uppfattar att den administrativa regionen är mindre än den reella näringslivs- och arbetsmarknadsregionen, och politiken behöver förhålla sig till att utgöra en del av en större sammanhållen geografisk enhet. Andra regioner uppfattar att den administrativa regionen täcker ett större territorium än vad som kan anses vara en funktionell sammanhållen region i näringslivs- och arbetsmarknadsavseende. I de senare fallen blir inom-regionala geografiska analyser viktigare.

Vissa regionala strategier uttrycker tveksamheter kring att fullt ut anamma smart specialisering. Det kan uttryckas som att regionen inte bedömer att branschspecifik specialisering gynnar regionen eller att diversitet och breddning av näringslivet prioriteras. Diversifiering anses vara en nödvändig strategi för att minska riskerna för problem vid framtida struktumvandlingar i näringslivet

Generellt är de uttalade kopplingarna mellan arbetet med *smart specialisering* och landsbygdspolitiken svaga i strategierna och i argumentationen vi möter i våra intervjuer. Företrädare för territoriellt stora och mer glest befolkade regionen förklarar dock att deras vardag innebär att regionalpolitik och landsbygdspolitik är samma sak. Att verka i en sådan region upplevs innebära att de landsbygdspolitiska dimensionerna är ständigt närvarande, och framför allt att de ständigt lyfts när frågor når den politiska nivån i regionen. Motivet för att lyfta inom-regionala geografiska perspektiv inom specialiseringspolitiken är att man ”tänker så i regionen” som kommer sig av stora geografiska skillnader och ett politiskt tryck på perspektivet. Argumenten emot bottnar i att man inte ser stora geografiska skillnader, ”Vi har ingen glesbygd” men också att data för att analysera politikområdet ur det perspektivet saknas.

Överlag har inte de inom-regionala geografiska glasögonen tagits på när analysen som grund för urval av specialiseringar gjorts. Fokus har varit på aggregerade data gällande vad som är regionens styrkor som helhet. Region Värmlands arbetssätt med inom-regional spridning som parameter för urvalet visar dock att detta är en reell möjlighet som ger reella konsekvenser för den ”smarta specialiseringens” inverkan i den regionala geografin. Hur regionen förhåller sig till det regionala lärosätets kapacitet påverkar också handlingsutrymmet, vissa regioner har låtit lärosätets begränsningar också utgöra begränsningar för möjliga specialiseringar. Det finns dock avvikande exempel på att det också går att välja specialiseringar där det regionala lärosätet [ännu?] inte är starka. Region Västernorrlands perspektiv på innovationspolitiken, som en beståndsdel i en regional politik, har tydlig utgångspunkt i en region som en geografisk struktur med styrkor och utmaningar. Därifrån går att dra lärdomar om hur innovationspolitiken kan utvecklas med hjälp av geografiska glasögon. När data aggregerad på regional nivå bryts upp på funktionella arbetsmarknadsregioner eller kommun som analytisk enhet ges bättre möjligheter att förstå näringslivets reella förutsättningar. Det öppnar upp för att bättre förstå länkarna med angränsande politikområden såsom kompetensförsörjning och för att utveckla flernivåstyret genom bättre möjligheter för kommunerna att relatera sin del till den regionala helheten.

Regionerna kan stärka en geografisk bredare inverkan av innovationspolitiken genom att arbeta aktivt att följa upp den geografiska spridningen av näringslivsfrämjande insatser och löpande ta ställning till vad observerade mönster beror på, samt vad som är rimliga skillnader och vad som eventuellt ska göras för att påverka sådana mönster. Våra intervjuer ger bilden av att sådana förhållningssätt är

under utveckling i flera regioner, men att det ännu inte finns en stabil praxis utan det framstår som resultaten av enskilda tjänstepersoners intresse av frågan. Nationella myndigheter skulle kunna bidra till denna utveckling genom att utveckla hur handläggnings- och uppföljningssystem som tillhandahålls nationellt ger underlag för inom-regionala geografiska analyser.

Idag används handläggningssystemet Nyps av alla regioner. Uppföljningar görs på olika sätt av olika regioner med hjälp av generell programvara som finns på marknaden för att göra analyser och uppföljning. Exempel som ges är att data från flera olika källor sammanställs i Microsofts Excel eller Microsofts Power Bi. En grupp regioner har gått samman för att utveckla ett monitoreringssystem specifikt för det regionala innovationssystemet som går under namnet Metric. I dagsläget finns dock inga ambitioner att bygga in möjligheten att göra sub-regionala analyser i detta system utan varje region behandlas som endast en enhet.

6. Landsbygder i den regionala kulturpolitiken

Den regionala politiska nivån har sedan länge utvecklat kulturpolitiska insatser inom det handlingsutrymme kommunallagen gett för frivilliga åtaganden, exempelvis stöd till kulturverksamhet, folkbildning och bibliotek (Blom et al. 2022). Sedan 2010-talet har den regionala politiska nivån fått mer likartade kulturpolitiska portföljer genom att den så kallade kultursamverkansmodellen infördes (Blomgren & Johannisson 2015). Modellen innebär idag att där regionerna i samråd med Statens kulturråd fördelar statliga medel inom kulturområden. Kulturpolitiken har också integrerats allt mer i regionalpolitiken och de regionala kulturplanerna kan ses utgöra en del av arbetet som realiserar de regionala utvecklingsstrategierna (Johansson 2019). Regionala kulturplaner styr anslag med både statligt och regionalt finansierade medel till kultur.

6.1 Den regionala kulturpolitikens utveckling

Innehållet i, och utformningen av, dagens regionala kulturpolitik kan delvis förstås utifrån hur den växt fram historiskt. Nedan följer en historisk tillbakablick över kulturpolitikens utveckling, som grund för analysen i kapitlet.

Den statliga kulturpolitiken har sedan länge haft vissa regionalpolitiska målsättningar. På initiativ av dåvarande ecklesiastikministern, utbildningsministerrollens föregångare, bildas 1934 Riksteatern (en statligt stödd ideell organisation), denna följdes på 1960-talet av Riksställningar (en statlig myndighet) och Rikskonserter (en statlig stiftelse) (Blomgren & Johannisson 2016). Dessa tre institutioner verkade för att sprida kulturutbudet i landet genom turnerande verksamhet. Endast Riksteatern finns kvar idag.

1974 fattade riksdagen det första samlade kulturpolitiska beslutet. Utredningen som ledde fram till kulturpolitiken 1974 slog fast att kulturpolitik handlade om konstarbetarna, medierna, folkbildningen och kulturarvet (Jacobsson 2014). Det kulturpolitiska beslutet angav ambitionen att kulturen skulle nå alla medborgare med fokus på jämlikhet och folkbildning, och en portalparagraf var att motverka kommersialismens negativa verkningar (Jacobsson 2014; Blomgren & Johannisson 2016).

Utredningen som föregick det första samlade kulturpolitiska beslutet betonade också den regionala nivåns betydelse, men när riksdagen fattade beslut så fick inte landstingen något långtgående mandat inom politikområdet. Kännetecknen för kulturpolitiken blev, efter brittisk förlaga, idén om att politikernas styrning ska begränsas (Jacobsson 2014). Utformningen av kulturen ska politiken inte lägga sig i, det har kommit att kallas att politiken ska befinna sig på ”armlängds avstånd” från kulturen. Denna norm om styrning på avstånd innebär att ”politikerna har

organiserat sig ur fältet” (Jacobsson 2014, s. 143) på så sätt att många betydande beslut delegeras till experter och professionella inom området.

Den samlade kulturpolitik som lanserades under 1970-talet hade målsättningen att göra det kulturutbud som ansågs som högkvalitativ kultur ”tillgänglig för alla”, genom att stimulera spridning till alla delar av landet (Jacobsson 2014). Klyftor i kulturkonsumtion mellan olika grupper sågs som negativa verkningar av kommersialiseringen, och dessa negativa verkningar behövde motarbetas. Delar i detta arbete blev uppbyggnaden av läns museer, länsteater och länsmusik (Blomgren & Johannisson 2016). ”Det fanns en tydlig territoriell dimension” i kulturpolitiska diskussionen vid denna tid skriver Jacobsson (2014, s. 34). Detta var kritik mot att kulturen producerades i Stockholm och sedan skulle spridas ut i landet. Det ansågs viktigt att politiken också verkade för att produktionen av kultur skulle vara spridd i landet. Kulturvanornas klassbundenhet uppmärksammades, och regional och social utjämning bedömdes viktigt. Den politiska doktrinen kan sammanfattas som en ambition att ”stödja de goda konstarna och sprida dem över så stora delar av landet som möjligt” (Jacobsson 2014, s. 41). Barn och unga ansågs särskilt utsatta för det bristfälliga kulturutbudet.

Kulturpolitikens institutioner utvecklades vid den här tiden och fick struktur i form av en egen myndighet och en mängd regionala kulturorganisationer, såsom länsteatrar (Jacobsson 2014). Politikens decentraliseringsmål stannade dock vid spridning av kulturkonsumtion och produktion, snarare än decentralisering av kulturpolitikens styrning (Svensson & Tomson 2016).

Under 1990-talet genomförde Europarådet en granskning av kulturpolitiken. Denna visade att den fortsatta utbyggnaden av regionala och lokala kulturorganisationer som politiken genererade hade bidragit till god spridning av kulturen i Sverige (Jacobsson 2014). Kulturpolitiken ansågs under 1990-talet vara väl etablerat som ett politikområde, framförallt avgränsat till en konstpolitik som inkluderade teater, litteratur, film, musik och dans (ibid.).

Under 1990-talet förändrades vilka idéer som dominerade som grund för kulturpolitiken. Tankar om kulturens vikt för att utveckla lokala och regionala identiteter växte sig starkare. Kulturen skulle bidra till regionernas utvecklingskraft. 1990-talets regionalpolitiska proposition inkluderade vikten av kultur för att utveckla och marknadsföra regioner (Jacobsson 2014), det vill säga att kulturen kom att ses som ett regionalpolitiskt medel. Detta perspektiv gav också argument för att det var samhällsekonomiskt lönsamt att satsa på kultur. Dessa aspekter av kulturpolitiken kan också ses vara del av en större regionalpolitisk trend att uppvärdera det regionala självstyret, och en större näringspolitisk trend att uppvärdera kreativa och kulturella näringar.

Under 2000-talet skulle kulturpolitiken tas i tjänst för att stärka regionernas konkurrenskraft, attraktivitet och regional tillväxt (Jacobsson 2014). Kulturen ses vara en regional tillgång i konkurrensen mellan platser i en tid med allt mer rörliga

individer, en del i en idéströmning som kommit att kallas konkurrensregionalism (Blomgren & Johannisson 2016). Möjligheten att stödja kulturen med hjälp av EU:s strukturfonder som verktygslåda spelar även in för att stimulera denna politikutveckling. Inom EU-politiken var idén om kulturens roll för ekonomisk utveckling stark (Svensson & Tomson 2016).

2009-års kulturpolitiska riksdagsbeslut kom att betona kulturpolitikens roll i näringspolitiken (Jacobsson 2014), och det sågs inte längre finnas någon motsättning mellan det kommersiellt gångbara och konstnärlig kvalitet (Svensson & Tomson 2016). Den kulturpolitiska forskningen summerar att kulturen har gått från att vara en antikommersiell kraft till kulturpolitik som näringspolitik, eller från att framförallt utgöra en del av välfärdspolitiken till att utgöra ett medel i tillväxtpolitiken (Jacobsson 2014; 2016).

Tillväxtpolitiken blev tongivande retorik men den tidigare inriktningen att underlätta för kulturskapare och sprida kultur till så många som möjligt levde också kvar. Även i 2009-års proposition går att läsa att ”Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet” (Jacobsson 2014, s. 109). Inriktningen på propositionen var att föra kulturen närmare medborgarna parallellt med den tidigare diskuterade ambitionen att låta kulturen främja regionernas attraktivitet, utveckling och tillväxt. Regeringen gav i uppdrag till kulturrådet att redovisa geografisk spridning av bidragsfördelningen och sådant krav på geografisk redovisning spred sig nedåt i det kulturpolitiska systemet till teatrar, museet osv. (Jacobsson 2014).

2010 lanserades dagens så kallade kultursamverkansmodell som innebar att landstingen fick i uppdrag att ta fram regionala kulturplaner innehållande länens kulturpolitiska prioriteringar (Jacobsson 2014). Enligt dagens förordning ska varje region ta fram en kulturplan som beskriver kulturpolitiska prioriteringar. Dessa planer ska tas fram av regionerna i samverkan med kommunerna och i samråd med kulturinstitutioner och civilsamhälle. Modellen är ämnad att bidra till samverkan mellan stat, region och kommun inom kulturområdet (Jacobsson 2014). Det kan beskrivas som regionalt självstyre villkorad av statlig styrning.

Decentralisering har varit ett centralt tema sedan 74-års kulturpolitiska riksdagsbeslut och föregående utredning (Blomgren & Johannisson 2016). Den kommunala, regionala och statliga nivån tolkar dock decentraliseringsidén olika. I ett statligt perspektiv har en välfärdspolitisk idé stått i centrum. Decentraliseringen kan ses som ett redskap för att primärt åstadkomma spridning av kulturutbudet i hela landet, ett centralt inslag är nationell likvärdighet. Ur detta perspektiv kan den regionala nivån ses som verkställare av statligt beslutad politik. Ur regionalt perspektiv betonas i större utsträckning att det är önskvärt att beslut ska fattas nära medborgarna. Det vill säga att decentralisering primärt generera ökat självbestämmande och stärkt demokrati genom vilken politikens utformning kan ta större hänsyn till lokala förutsättningar (Blomgren & Johannisson 2016). Det finns politiska skiljelinjer gällande om långtgående decentralisering med asymmetriska

lösningar ska ses om något önskvärt. Statens kulturråds instruktioner beskriver vad kulturplaner ska innehålla och skapade från början likriktning i den regionala kulturpolitiken (Blomgren & Johannisson 2016). ”Den välfärdspolitiska tolkningen” – det vill säga en i stort enhetlig kulturpolitik över landet har dominerat historiskt, även efter kultursamverkansmodellens införande (Blomgren & Johannisson 2016, s. 163).

Delaktighetsmålet som finns definierat i den statliga kulturpolitiken idag handlar om att kulturen ska vara ”tillgänglig och inkluderande för alla, oavsett bakgrund, ålder, kön, funktionsförmåga eller geografiskt läge (Kulturrådet 2024b, s. 32). Kulturrådet uppger själv att deras bidragsgivning ”bidrar till att minska den geografiska ojämlikheten” (ibid.).

6.2 Tidigare undersökningar av kulturpolitikens geografi

Tidigare undersökningar och utredningar har på olika sätt belyst inom-regionala geografiska aspekter. Det kan ses som väl kartlagt att möjligheten att ta del av kultur påverkas av demografiska, socioekonomiska och geografiska faktorer. Det finns skillnader i kulturvanor mellan landsbygd och stad. Kultursamverkansutredningen kallade 2023 dessa skillnader för ojämlikheter (SOU 2023:58, s. 97). Tidigare undersökningar konstaterar att ”infrastrukturen för kultur är sårbar, särskilt i mindre kommuner och på landsbygden” (Myndigheten för kulturanalys 2024, s. 9). Landsbygdens sårbarhet består i att ”kulturutbudet bärs upp av ett fåtal aktörer, samtidigt som de geografiska ytorna ofta är stora vilket kan påverka tillgängligheten negativt” (Myndigheten för kulturanalys 2024, s. 28).

Myndigheten för kulturanalys har definierat fyra typer av hinder för deltagandet i kulturlivet: 1) demografiska och socioekonomiska faktorer; 2) geografiska avstånd och en sårbar nationell infrastruktur; 3) begränsade ekonomiska resurser; 4) kulturpolitisk inriktning och skillnader i befolkningens preferenser (Myndigheten för kulturanalys 2024). Vidare konstaterar myndigheten i sitt analysarbete att turnerande verksamhet utgör ett avgörande komplement till de fasta scenerna för att nå delaktighetsmålet i kulturpolitiken.

Analysen av skillnader mellan stad och landsbygd visar att kulturupplevelser som kräver ett besök någonstans när invånare i städer i större utsträckning än invånare på landsbygden (Myndigheten för kulturanalys 2024). Eget skapande i form av handarbete är vanligare på landsbygden, medan eget skapande och kulturupplevelser i form av att teckna, måla, läsa och skriva är likvärdigt mellan stad och landsbygd.

De administrativa gränserna är inte avgörande. Delaktighet i kulturlivet överskrider länsgränser och vissa landsbygder kan ha närmare till kulturutbudet i angränsade län än i det egna länets centrala delar (Kulturrådet 2024a; Myndigheten för kulturanalys 2024,).

Olika regioner har olika geografiska och strukturella förutsättningar av betydelse för kulturlivet (SOU 2023:58). Det gäller exempelvis strukturer för regionala kulturinstitutioner. Det har gjorts indelningar i kommuntyper utifrån kulturpolitisk logik. De tre storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) återfinns då i en egen kategori. Vid sidan av dessa finns ”regionala dragare” som är kommuner som bidrar med mycket egna medel in i den regionala kulturpolitiken. I närheten av storstadskommunerna och de regionala dragarna finns ett omland med kommuner vars invånare i större utsträckning nyttjar dessa städers kulturutbud. Mindre kommuner belägna längre ifrån de regionala dragarna ses som en egen kulturpolitisk kommunkategori. Särskilt regioner i norra Sverige beskrivs ha ”långa geografiska avstånd och upplever utmaningar i att förmedla ett kvalitativt utbud av kultur på jämlika villkor (SOU 2023:58, s. 112).

Det finns alltså utrymme på regional nivå att formulera hur den regionala kulturpolitiken ska förhålla sig till inom-regionala skillnader. Ambitionsnivån hos kulturinstitutionerna när det gäller att nå ut med sin verksamhet har beskrivits som hög (SOU 2023:58). Ofta behöver dock denna ambition ställas mot en vilja att ha hög kvalitet i vad som uppfattas som den absoluta kärnverksamheten, huvudscenen i regionen. Med begränsade resurser behöver prioriteringar göras. Kulturutbudet i landsbygdskommuner och mindre kommuner är mer beroende av enskilda ideella arrangörer än det är i storstäderna. Brister när det gäller regionernas och regionala kulturinstitutioners arbete med att nå ut geografisk brett uppges också ofta handla om brister gällande lokala förutsättningar att ta emot arrangemang, det uppges framförallt handla om bristfälliga lokaler men också om bristfälliga kontakter.

6.3 Geografiska perspektiv i regional kulturpolitik

Syftet med de regionala kulturplanerna är att definiera hur regionen och andra aktörer ska arbeta de närmaste åren inom det kulturpolitiska området, och vilka särskilda satsningar som planeras. De beskriver alla en viljeinriktning men flera av dem innehåller också analyser av hur strategiskrivarna uppfattar nuläget inom kulturområdet. Planerna sägs inte bara vara en plan för regionen som organisation utan tanken är att de också ska utgöra utgångspunkt för kommuner, regionala kulturinstitutioner och kulturorganisationer inom länet. Hur konkreta planerna är varierar mellan regionerna, men samtliga är skrivna för att vara aktuella under flera år och därmed relativt allmänna i sina beskrivningar. Planerna ska utgöra styrdokument för den regionala kulturpolitiken och bedömningar av exempelvis verksamhetsstöd, utvecklingsmedel och projektstöd ska ta sin utgångspunkt i den politiskt fastställda planen.

Vi har undersökt den regionala kulturpolitiken genom analyser av de strategiska dokumenten kompletterad med intervjuer. Presentationen av analysen inleds här med att identifiera dominerande geografiska perspektiv i den regionala kulturpolitiken på strategisk nivå. Det går att urskilja tre inom-regionala geografiska

perspektiv i kulturpolitiken: ambitionen att nå alla i hela regionen, idéer om rättvisa och idéer om särskilt prioriterade målgrupper. Flera förekommer också en intressant diskussion om i vilken mån förekommande geografiska skillnader kan förklaras som ett uttryck för skillnader i preferenser eller skillnader i kulturens infrastruktur. Avslutningsvis presenteras idén om spridda noder som ett alternativt inom-regionalt geografiskt perspektiv.

6.3.1 Kulturen ska nå *alla* i *hela* regionen

En genomgående utgångspunkt i alla de studerade kulturplanerna är att den regionala kulturpolitiken ska bidra till att ge alla möjlighet att delta i kulturlivet eller ta del av kulturupplevelser. Det beskrivs exempelvis som att ”regional kultur ska ge alla möjligheter att delta i kulturlivet” (Region Västernorrland 2022, s. 3) eller att det är en kulturpolitisk uppgift att se till att ”alla människor [...] får möjlighet att ta del av kultur och själva vara med och skapa” (Region Gotland 2020, s. 5). Denna målsättning kan också spåras ur den nationella kulturpolitikens välfärdspolitiska målsättningar som redogjort för ovan.

Vissa kulturplaner stannar i princip vid konstaterandet att de kulturpolitiska insatserna avser nå alla, medan flertalet också resonerar vidare om vad denna målsättning innebär utifrån geografiska dimensioner. Region Gotland skriver att målet att vara öppna för alla innebär att ”hemort, familjeförhållanden och ekonomisk eller social ställning” inte ska utgöra hinder för att ta del av kulturen (Region Gotland 2020, s. 18). Gällande hur hemorten spelar roll så resonerar planerna i olika omfattning kring de geografiska aspekterna. Region Kalmar län finner det betydelsefullt att kommentera att det är fysisk tillgänglighet som avses, kultur ska vara ”fysiskt tillgänglig för alla” (Region Kalmar län 2023, s. 6). Geografisk tillgänglighet är en av flera tillgänglighetsaspekter. ”Med begreppet tillgänglighet avses geografisk såväl som mental, socioekonomisk, informativ, kommunikativ, digital och fysisk tillgänglighet” skriver Region Gotland (Region Gotland 2020, s. 19). Region Örebro län skriver att regionen har ett ansvar att ”främja god tillgång” till diverse kulturverksamhet (Region Örebro län 2024, s. 14). Region Västernorrland är explicit med att det är ”närvaro i hela länet” som eftersträvas (Region Västernorrland 2022, s. 13). Värmlands kulturplan lyfter att tillgången till kultur är ”ojämlikt fördelat i länet och mellan olika grupper” (Region Värmland 2021, s. 12). Region Gotland använder uttrycket ”geografiska hinder” och uttalar en stävan att överbrygga sådana (Region Gotland 2020). De skriver vidare att ”trösklarna och hindren för de innevånare som väljer att inte ta del av det offentliga kulturutbudet” behöver undersökas (ibid., s. 12).

Regionens kulturpolitiska verksamhet bidrar enligt planerna till: ”ett varierat och tillgängligt kulturutbud i hela regionen” (Region Västerbotten 2020, s. 15) som justerades till ett ”varierat och hållbart kulturutbud i hela länet” i den uppdaterade planen (Region Västerbotten 2023, s. 23) ett ”kvalitativt utbud i hela

Västernorrland” (Region Västernorrland 2022, s. 8), att ”hela Värmland ska ha tillgång till ett varierat kulturutbud” (Region Värmland 2021, s. 11)(Region Värmland), ett ”ökat och mångsidigt kulturutbud i hela Halland” (Region Halland 2020, s. 8) att regionen ”prioriterar att vi har verksamheter över hela Gotland som gör att kulturen kommer nära alla” (Region Gotland 2020, s. 5). Att kulturpolitiken ska nå ut till *alla* i *hela* regionen utgör det dominerande geografiska perspektivet i kulturplanerna.

6.3.2 Idéer om geografisk jämlikhet och rättvisa

Några av planerna väljer att tala om målet att nå hela regionen som en fråga om *jämlikhet*. Region Halland säger sig eftersträva ”ett mer jämlikt kulturutövande och kulturdeltagande i hela Halland” och Region Örebro län konstaterar att ”det råder inte jämlika möjligheter att ta del av kultur och skapa kultur” (Region Örebro län 2024, s. 21). Region Västernorrland (2022, s. 13) konstaterar att de vill skapa ”jämlik tillgång till kultur för alla”.

Likvärdighet utgör ett annat nyckelbegrepp i några av regionerna. Region Halland trycker vidare på att ”ge *likvärdiga* möjligheter för alla att [...] att skapa, uttrycka sig och uppleva kulturens olika yttringar (Region Halland 2020, s. 8). Begreppet likvärdig förekommer också i Region Örebro läns plan som anger att Örebro län ska vara en attraktiv region med likvärdiga förutsättningar för alla (Region Örebro län 2024).

Det finns också regioner som väljer att tala om invånarnas rätt till kultur. ”Invånare i Jönköpings län ska alla ha rätt att delta i kulturlivet, oavsett vem man är och var man bor (Region Jönköpings län 2023, s. 3). Region Kronoberg skriver att ”Alla kronobergare ska ha rätt till kulturell välfärd” (Region Kronoberg 2021b, s. 15) och förklarar att kulturell välfärd innebär att ”varje enskild människas rätt att ta del av konstnärliga upplevelser och själv ges möjlighet att uttrycka sig konstnärligt” (ibid, s. 9).

Alla studerade planer har utgångspunkten att alla ska nås av kulturen, några förstärker dessa perspektiv genom att även betona likvärdighet, jämlikhet, rättigheter och/eller rättvisa. Det skiljer kulturområdet tydligt från exempelvis politiken för smart specialisering som beskrivits tidigare i rapporten.

6.3.3 Barn (och äldre) som särskild målgrupp

Att barn och unga utgör en särskild beaktansvärd målgrupp är ett genomgående tema i kulturplanerna. Särskilt ”barn och unga vuxna” ska ha god tillgång till kultur enligt Region Blekinge (Region Blekinge 2021a). Vissa av planerna väljer att reservera användningen av ett rättighetsperspektiv till just barn och ungdomar i relation till kulturen. ”Alla barn har rätt till kultur och ska ha likvärdiga möjligheter att utveckla sina intressen och talanger” skriver Region Jönköpings län (Region Jönköpings län 2023, s. 9). ”Alla barn och unga i Halland har rätt till ett rikt

kulturliv med möjlighet till upplevelser och eget skapande" (Region Halland 2020, s. 19). Region Halland vidareutvecklar resonemangen utifrån geografiska perspektiv och beskriver vikten av kultur som en "självklar del av vardagen" oavsett var de unga bor. Region Kronoberg uttrycker att "Barn, unga och unga vuxna" ska ha "rätt till kulturell välfärd på lika villkor", vilket planen uttrycker inte är fallet i nuläget (Region Kronoberg 2021b, s. 15). Några av regionerna lyfter också äldre som en särskild utpekad målgrupp på liknande sätt som barn och unga, men att lyfta fram äldre som särskild målgrupp är mindre vanligt.

Båda dessa grupper utgör vad som i den akademiska litteraturen har beskrivits som transportfattiga grupper, grupper som är i större behov av kollektivtrafik eller andra samordnade transporter för att ta sig till aktiviteter. En av informanterna förklarar:

Och här är det ett störst problem gällande barn och unga, men också äldre. Alltså målgrupper som i lägre utsträckning själva tar sig till kultur, utan där vi som det offentliga mer behöver ta oss till dem. (Intervju Region Halland)

Grupperna barn, unga och äldre boende på särskilda boenden är också grupper som kommunen samlar till vardags och därmed lättare kan erbjuda aktiviteter för som kollektiv. I den regionala kulturpolitiken betonas kommunernas roll som huvudman för skola, fritidshem, fritidsgårdar och äldreomsorg och möjligheten att köpa in och ta emot kulturprogram till de verksamheter de bedriver.

6.3.4 Vad är problemet – kulturvanor eller kulturens infrastruktur?

Flera av planerna uttrycker en vilja att fler av länets invånare ska ta del av kulturen. "Att nå fler med länets offentligt finansierade kulturliv behövs om vi på riktigt vill att kultur ska vara till för alla oberoende av bakgrund" skriver exempelvis Region Örebro län (2024, s. 3).

I vissa planer förekommer resonemang gällande om det är efterfrågan eller utbudet som är den viktiga variabeln när det gäller geografiska skillnader i konsumtion och utövande inom kulturområdet. "Det kan handla om skillnader i intresse men också om tillgången till kulturutbud" skriver Region Värmland. Region Örebro län gräver djupast i denna fråga och pekar mot nationella kulturvaneundersökningar och länsövergripande socioekonomisk klusteranalys som redskap för att förstå hur kulturen hänger ihop med socioekonomiska livsvillkor (Region Örebro län 2024). Vissa målsättningar är skrivna med reservationer om att det är de "intresserade" som utgör målgruppen, exempelvis "alla intresserade i hela regionen [...] ska ha möjlighet att slöjda" (Region Västernorrland 2022, s. 19). Huruvida kulturvanorna ska få utgöra utgångspunkt kan ses som en öppen fråga: "Stora eller ökande skillnader i kulturvanor kan vara en signal om att regionen behöver bidra ytterligare till att stärka

och utveckla den kulturella infrastrukturen inom olika områden” skriver exempelvis Region Värmland (Region Värmland 2021, s. 18).

6.3.5 Spridda kulturella noder – en regionalpolitisk dimension

Vissa regioner lyfter uttalat, eller indirekt, fram betydelsen av att stödja spridning av noder inom den regionala kulturpolitiken. Detta har vissa likheter med den nationella landsbygdpolitikens idé om utlokaliserade myndigheter. Även om det inte går att sprida all kultur över hela regionen, så bidrar geografisk spridning av de kulturinstitutioner som finns till platsutvecklingen där de är belägna. Genom att stötta initiativ även utanför residensstaden kan olika platser bli centrum och därmed besöksmål och arbetsplatser för olika typer av kulturproduktion och kulturupplevelser. Det finns också satsningar på kulturresidens som lokaliseras till mindre orter. Detta platsutvecklingsperspektiv på kulturpolitikens bidrag till samhällsutvecklingen är relativt svagt uttryckt i planerna. Det välfärdspolitiska perspektivet, *kultur till alla*, dominerar när den inom-regionala spridningen av kulturen diskuteras på regional nivå.

6.4 Geografisk analys och uppföljning

6.4.1 Geografiska analyser

På vilka sätt lutar sig utformningen av den regionala kulturpolitiken på analyser av inom-regionala geografiska skillnader? De geografiska analyser som presenteras i de regionala kulturpolitiska strategidokumenterna är grova i sin karaktär. Intervjuade regionföreträdare uttrycker att kunskapen inom regionen som organisation många gånger är större än vad som är synligt i de strategiska dokumenterna:

De här dokumenterna är ändå på någorlunda aggregerad nivå. Uppdraget var att göra de enkla och tydliga att förstå. Bakom de här finns det väldigt mycket kunskap som vi inte synliggör. Och en del i det är så klart det territoriella perspektivet. (Intervju Region Halland)

I intervjuerna beskrivs att skrivningar om ”hela regionen” ska tolkas som en medvetenhet om att det finns geografiska skillnader och därför betonas hela regionen. Nedan sätter vi dock sökljuset mot de geografiska analyser vi finner utskrivna i planerna.

Kulturens infrastruktur består av ett nätverk av aktörer som kan ses tillsammans forma regionen som kulturellt landskap. Flera planer tar avstamp i att det finns stora skillnader inom länet gällande hur vitt förgrenat detta nätverk är. De flesta regionala kulturverksamheter är lokaliserade i *regionens större städer* skriver Region Västerbotten (2020). Kulturen är centraliserad till *större städer* skriver Region Örebro län (2024). Kulturpolitiken tar på olika sätt avstamp i att det finns en

infrastruktur för kulturen som har starka centrum i städerna där regionala kulturinstitutioner är lokaliserade.

Utifrån detta presenteras analysen att tillgången till professionell kultur skiljer sig åt mellan olika delar av regionen. Det är olika hur kontrasten är: Region Kalmar län skriver om städer i relation till landsbygden, Region Värmland kontrasterar städer mot landsbygder och tätorter, och Region Västerbotten beskriver skillnader i förutsättningar mellan kust, inland och fjäll. På olika sätt beskrivs att den ”kulturella infrastrukturen är svag inom flera områden” för att låna ett uttryckssätt från Region Örebro län (2024, s. 21). Några regioner noterar att långa avstånd till de regionala kulturinstitutionerna utgör ett hinder i ambitionen att kulturpolitiken att sprida kultur till alla. Exempelvis skriver Region Värmland att ”de stora skillnaderna i tillgång till kultur behöver minska”.

Skillnaderna förklaras med befolkningstäthet och avstånd. Mekanismerna bakom utmaningarna för kulturens infrastruktur beskrivs som likartade för annan samhällelig infrastruktur och service, ”en utmaning för all typ av samhällsservice, också kulturen” skriver Region Värmland (2021, s. 21). De beskriver också hur ”minskad befolkning och en ökad andel äldre på landsbygder, riskerar att öka klyftorna” (Region Värmland 2021, s. 21). Det noteras att det krävs betydande ekonomiska resurser för att behålla och utveckla god geografisk spridning av kulturlivet.

Planerna pekar framförallt på folkbildningens aktörer, biblioteken och ideellt drivna scener som kulturinstitutioner som utgör ett nätverk av kulturell infrastruktur som vidare förgrenat i den regionala geografien.

Även om man använder städer och landsbygder i generella beskrivningar som presenterar någon typ av generaliserad analys enligt ovan, så är det framförallt kommunerna som används som reell analysenhet när någon typ av mer detaljerad information eller analys presenteras. Kategorier såsom landsbygd, kust eller inland utgör endast diskursiva kategorier som används i beskrivande text som lyfter översiktliga analyser. En bidragande orsak till detta är det är endast data med kommunen som analytisk enhet som finns enkelt att tillgå.

Absolut, det har vi. Och vi följer upp allting per kommun. Det är också trubbigt, för att kommun består av tätort och så vidare. Men här så blir det också någon slags målkonflikt gällande hur mycket administration och hur mycket uppföljning man ska ha kontra hur mycket man kan använda det. Men vi använder både kvalitativ och kvantitativ data, så att när vi tittar på totalen på ett år så gör vi det utifrån kommunnivå på de sex kommunerna. Och där är det kommunen som också har olika förutsättningar. (Intervju Region Halland).

Men det är också så att kapaciteten för kommunen som organisation är av betydelse i kulturpolitiken. Region Kalmar län kan användas som exempel på det senare. ”Eftersom de regionala kulturverksamheterna är beroende av det lokala mottagandet för att nå ut till publiken kan skillnaderna kommunerna emellan vara en

utmaning i att fullfölja målet om kultur i hela länet” skriver regionen (Region Kalmar län 2023, s. 15).

I urvalet presenterar endast Region Örebro län en analysenhet i högre upplösning än kommun som analytisk enhet – de kallar det ”socioekonomiska landskap” och är en arbetsmetod som de tog fram 2021. ”Analysen bryter ner Örebro län i mindre geografiska beståndsdelar än kommuner för att belysa socioekonomiska skillnader inom länet som helhet och inom länets kommuner” (Region Örebro län 2024, s. 28). Deras analys landar i att det finns fem olika typer av socioekonomiska områden: Stad- och stadsnära välmående, Landsbygd- och tätortsnära välmående, Urban mix, Strukturomvandling och Socioekonomiska utmaningar. “En analys av var i länet det finns mötesplatser för kultur förstärker bilden av utsatthet” skriver regionen och lyfter att det finns färre sådana mötesplatser i både de ”socioekonomiskt svaga områdena” och i ”strukturomvandlingsområdena” (Region Örebro län 2024). Utifrån de exempel som ges förefaller den socioekonomiska analysmodellen vara givande för att adresserade geografiska perspektiv inom kulturpolitiken med mer precision.

6.4.2 Geografiska självbilder

Inom regionalpolitiken finns, som beskrivits ovan, en trend att lyfta strukturbilder som arbetssätt. Med strukturbilder avses ofta en framtidsbild av vad den regionala strukturpolitiken strävar mot. Som grund för arbetat med strukturbilder tas nulägeskartläggningar fram som underlag. Sådana kan presenteras som en uppsättning kartbilder som presenterar olika aspekter geografiskt och illustrerar olika typer av samband i den regionala geografien. Få regioner presenterar någon form av nulägeskartläggning inom kulturområdet som är så pass detaljerad som en strukturbild. Däremot förekommer mer diskursiva och mer flytande beskrivningar av regionens territorium som grund för ställningstaganden i kulturpolitiken.

Sådana diskursiva konstruktioner kan beskrivas om geografisk självbild. Inom psykologin är självbild hur du ser på dig själv. Din självbild innefattar egenskaper som du ser som framträdande hos dig själv, vad du är bättre eller sämre på. Att ha en god självbild innebär att ha bra koll på sina styrkor, svagheter och begränsningar – en sämre självbild är att inte riktigt känna sina egna egenskaper. Många gånger väljer vi att agera utifrån vår självbild. Din självbild är oftast inte något väldefinierat nedskrivet utan mer flyktiga men ändå självklara uppfattningar om dig själv. Om vi överför denna tankefigur till regionalpolitiken går det att se att politiken formuleras utifrån regionens självbild.

Så hur är de geografiska självbilder som finns till grund för den regionala kulturpolitiken? Möjligheterna att ta del av kultur ”varierar mellan kommunerna” enligt Region Västerbotten (2020) och ”beror av bostadsort” enligt Region Örebro län (2024). ”Värmlands sexton kommuner varierar i folkmängd och befolkningsammansättning, vilket bidrar till att förutsättningarna för att bedriva kulturverksamhet är högst olika” skriver Region Värmland, de trycker också på att

”skillnaderna tenderar att öka” (Region Värmland 2021, s. 14). De geografiska självbilderna formulerar oftast inte tydligt stad-land dimensioner utan betonar snarare olika förutsättningar i olika kommuner i regionen.

När kulturplanerna ger uttryck för en geografisk självbild så handlar det ofta om att definiera utmaningar för regionen. Region Kalmar län uppfattar sig som glest och avlångt. ”Kalmar län är i vissa delar ett avfolkningslän och har ett stort behov av inflyttande för att klara kompetensförsörjningen” (Region Kalmar län 2023, s. 7). Vidare är Kalmar län ”geografiskt ett avlångt län med långa avstånd, vilket ställer krav på goda kommunikationer”. Region Kronoberg är ett glest län: ”I ett glest län som Kronoberg är interregional samverkan en förutsättning för en hållbar konstnärlig och kulturell infrastruktur” (Region Kronoberg 2021b, s. 19) liksom Region Värmland är ett län där vissa delar av länet har gleshetsutmaningar. Västerbottens län är stort och glest befolkat:

Sveriges till ytan näst största region. Tolv av regionens femton kommuner har mindre än 10 000 invånare och 73 procent av regionens drygt 260 000 invånare bor i de två största kommunerna Umeå och Skellefteå. (Region Västerbotten 2020, s. 7)

Region Värmland (2021, s. 21) går längst i att måla upp en självgeografisk bild som pekar ut utmaningar: ”Att så många i länet bor på landsbygder – och att avstånden till tätorterna kan vara stora för många invånare – är en utmaning för all typ av samhällsservice, också kulturen”. Region Västerbotten (2020, s. 23) använder uttrycket ”den geografiska utmaningen” och anger att det är något som begränsar möjlighet. Den geografiska utmaningen finns exempelvis inom kulturskolan där avstånden påverkar möjligheten att rekrytera pedagoger. ”Med minskad befolkning och en ökad andel äldre på landsbygder, riskerar att öka klyftorna” skriver Region Värmland (2021, s. 21).

En annan tydligt självbild är den lilla regionen. Region Blekinge ser sig framförallt som litet: ”Sveriges regioner är små i relation till omvärlden och Blekinge är en av de minsta regionerna i Sverige” skriver regionen (Region Blekinge 2021a, s. 6). Region Blekinge anger att de är ett litet län ur flera olika aspekter; gällande befolkningsunderlag, infrastruktur och resurser. Litenheten innebär vissa fördelar. Regionen skriver att ”[d]et ger fördelar i överskådlighet och snabba beslutsvägar men innebär också att nära relationer med andra kommuner och regioner är viktiga för att kunna påverka det som utvecklar Blekinge” (Region Blekinge 2021a, s. 6). Även Region Halland beskrivs som ett litet län, ett praktiskt län där det är lätt att samarbeta (Region Halland 2020).

Några regioner ger uttryck för ett tydligt centrum-periferi förhållande såsom Region Örebro län, medan andra ger uttryck för en region som består av flera kulturella centrum. De planer som innehåller någon typ av kartbild ger ett intressant komplement till beskrivningarna av regionen. Av tio studerade kulturplaner innehåller tre planer kartbilder. En av dessa kartbilder finns inte längre med sedan

planen uppdaterats. Sådana kartor kan ses som grunden för att förhålla sig till geografiska perspektiv i den regionala kulturpolitiken. Kartor återfinns i Region Västerbottens och Region Örebro läns kulturplaner. En kartbild återfanns också i Region Kronobergs kulturplan 2022-2024 men samma uppslag är ersatt med en siluett av regionen i kulturplanen 2025-2028.

6.4.3 Att göra geografiska analyser

Som beskrivs ovan förklarar informanterna att det, inom regionen som organisation, finns mer kunskap om inom-regionala geografiska skillnader än vad kulturplanerna uttrycker. I de årliga regionala processerna finns två avstämningspunkter där regelbundna geografiska analyser är möjliga. Dels i beslutsprocesserna inför fördelning av medel till verksamheter och projekt och dels i uppföljningsarbetet av föregående verksamhetsår. Det är också möjligt för regionerna att göra särskilda genomlysningar av specifika kulturfrågor som underlag för att utveckla verksamheten. I detta avsnitt presenteras hur informanterna förhåller sig till geografiska analyser och bedömningar inom kulturområdet.

Förekommer analyser som delar upp det regionala territoriet så är kommunen den huvudsakliga analysenheten. En del regioner formulerar målsättningar genom att definiera andelen kommuner som nås av en viss insats. Det handlar exempelvis om att regioner som definierat att minst x av y kommuner ska få ta del av arrangemangsstöd. Dessa målsättningar följs upp genom att se hur många kommuner som nåts av arrangemangsstödet.

En av informanterna kommenterar att kommun som analysenhet är ett ”trubbigt” verktyg om man söker geografiska perspektiv på insatserna. Men det inte är inte självklart att sträva efter en annan detaljnivå: ”det blir också någon slags målkonflikt gällande hur mycket administration och hur mycket uppföljning man ska ha”. Flera informanter uttrycker att de analyser som kan göras är de som möjliggörs av befintlig statistik.

Det finns en medvetenhet att statistiken aggregerad på kommunnivå kan dölja väsentliga skevheter inom kommunerna.

Det kan vara att det bara är satsningar på barn i vissa orter men inte i andra orter. Det här ser vi aldrig. Och hittills har vi valt att lita på att den kommunala samordnaren ansvarar för sitt område.

Men det finns pågående punktinsatser för att skapa bättre kunskapsunderlag. Ett exempel gäller att undersöka vilka skolor som besöks med kulturarrangemang. På så sätt skulle man få en bild av hur brett de kulturpolitiska insatserna når inom kommunerna: ”då kommer vi se i vilken grad man når ut till landsbygd” som informanten uttrycker det.

Flera informanter påpekar att flera olika geografiska aspekter är relevanta i kulturpolitiken.

[Det blir] en analys där man lägger ett antal olika trubbiga definitioner ovanpå varandra för att skapa en så bra kombination som möjligt. Så vi pratar stad och land, men också de olika kommunerna. Och så får man lägga de här ovanpå varandra, så får man kanske en något mer skiftande bild av det hela. (Intervju Region Halland)

Informanten beskriver sedan transportinfrastrukturen som ytterligare ett viktigt raster där vetskapen om närheten till europavägen eller järnvägen också har betydelse. I praktiken arbetar regionerna med någon form av analyskollage där de mer eller mindre strukturerat använder olika källor för att skapa sig en bild av kulturpolitikens geografiska dimensioner.

Ett sätt att arbeta med den mer mångbottnade geografiska förståelsen är att arbeta med kartor. Region Halland uppger att de använder kartbilder i processen att bereda inför beslut: ”vi jobbar alltid med den halländska kartan i beredningsprocessen”. Informanten beskriver hur stödsökande plottas ut på en karta och säger att ”det ger väldigt mycket”. Denna analys är dock inget de sedan lyfter upp till den politiska nivån. Både region Halland och Region Örebro län beskriver att de utvecklat egna arbetssätt där de markerar ut information om kulturen på kartor.

Informanterna uttrycker med stor samstämmighet att det i dagsläget finns betydande brister gällande geografiska analyser. Uppföljningen beskrivs som ”underutvecklad”.

Det finns ganska dåligt med statistik på det här området som egentligen säger någonting om hur kulturlivet mår, till saken hör då också att kulturområdet är väldigt svårt att utvärdera. (Intervju Region Värmland)

Det saknas data för att göra geografisk uppföljning och analys:

Nu lyfter jag som ett litet större problemområde kopplat till statistik och analys inom hela kulturområdet, det är att det finns ganska få ... det finns lite geografisk data kopplat till kulturområdet, skulle jag säga. [...] Det finns ingen nationell insamling och ingen tillgång till öppen geodata kopplat till kultur. (Intervju Region Örebro län)

En informant kontrasterar med bättre förutsättningar för analyser inom andra områden. Hen ger exempel på att det exempelvis inom fritidsområdet är enklare att se geografiska aspekter:

Det finns mycket sånt på fritidsområde, för jag jobbade med kultur- och fritid förut. Då var det så här, [att man kunde ta del av] hur långt har folk till en idrottsplats [och] det finns också [de] som jobbar med det. Jag tror kulturen är lite underutvecklad där. (Intervju Region Värmland)

En annan region ger ett liknande exempel:

Där man också har gjort en tillgänglighetsanalys för kollektivtrafiken, och där skulle vi vilja göra något liknande och visa, ja, men hur långt når Teater Halland med sitt hus kontra när de åker ut och så vidare. (Intervju Region Halland)

Flera informanter uttrycker en vilja att generellt kunna göra bättre analyser inom det kulturpolitiska området. Det uppges dock finnas särskilda utmaningar att följa upp kulturpolitiken. Då politiken både har kvantitetsmål och kvalitetsmål behöver utvärderingen av politiken ta hänsyn till båda:

Sen så tycker jag att det är oerhört svårt med indikatorer på kulturområdet, eftersom att vi har i uppdrag att jobba med både bredd och spets. Är det konstnärlig frihet eller är det breddat deltagande? Det är två helt olika. Så där handlar det jättemycket om hur man kan jobba med olika indikatorer till de olika målen. (Intervju Region Halland)

Det finns alltså en idé om att vissa verksamheter som anses ha högt värde gällande kvaliteten i kulturskapandet inte kommer attrahera en bredd av besökare. Då anses inte ett mått som fokuserar på besöksantal göra insatsen rättvisa.

Den stora utmaningen för att göra geografiska analyser är avsaknaden av data i befintliga källor:

Vi har försökt att jobba lite grann via GIS för att kartlägga infrastrukturen och titta på var kulturen finns i länet, men då behöver vi bygga upp all den data från grunden själv, för det finns inte någonstans att ta in. (Intervju Region Örebro län)

Avsaknaden av geografisk data gör också att kunskapsunderlaget för hur geografiska variabler påverkar kulturområdet anses bristfälliga av de som arbetar på regional nivå:

De nationella kulturpolitiska målen är tydliga med att det ska finnas tillgång till kultur i hela landet, alla ska kunna ta del av kultur, och så vidare. Och jag skulle säga att alla regioner som ingår i samverkansmodellen jobbar också utifrån de här målen. Det... Jag tror att för de flesta så är det här viktiga perspektiv. Så perspektiven finns och är viktiga. Men det finns väldigt, väldigt lite kunskap om ... jag skulle säga nästan ingen, om, hur spelar exempelvis närhet och avstånd till vissa kulturaktörer, kulturinstitutioner, platser för kultur, hur spelar det roll för hur man tar del av den kulturen eller inte? Hu... vad spelar geografin för betydelse? (Intervju Region Örebro län)

Informanten resonerar vidare att kulturvaneundersökningar som görs nationellt visar att det är vanligare att ta del av kultur i storstäder än på landsbygden: ”Ja, okej, men varför? Allt är kopplat till infrastrukturen, men hur...? Och på vilket sätt, hur spelar närhet och avstånd roll?” Hen kontrasterar detta mot kunskapsunderlaget inom kollektivtrafikområdet generellt där det finns etablerade mått på hur avstånd påverkar människors beteenden:

Våra kollegor som jobbar med exempelvis kollektivtrafikfrågor eller frågor kopplat till den typen av infrastruktur eller så där kan ganska snabbt säga ”nej, men vi vet ungefär att bor man så här nära en busshållplats, då är man mer benägen att åka buss” exempelvis, och såna saker. Och vi har inga såna mått över huvud taget, vi har ingen aning. (Intervju Region Örebro län)

Kulturplanens mål följs upp både kvalitativt och kvantitativt varje år. Denna uppföljning styrs både av de mål den politiska ledningen satt upp för kulturområdet av regionen och den rapportering staten kräver in för verksamhetsuppföljning inom kultursamverkansmodellen. Enligt Kulturanalys använder de tjugo regioner som ingår i kultursamverkansmodellen (alla regioner utom Stockholm) kulturdatabasen för att följa upp kulturverksamheter inom de sju kulturområden inkluderade i modellen. De kan sedan välja att lägga till ytterligare valfria delar utifrån egna behov. Regionerna har också möjlighet att välja att lägga till extra frågor kopplat till varje kulturområde. Enligt myndigheten är det vanligtvis två till fyra regioner som väljer att inte inkludera några extra frågor alls. Ungefär två till fyra regioner väljer att inkludera samtliga valbara extra frågor. Frågor om geografisk spridning av verksamhet utgör en valbar extra fråga, och enligt Kulturanalys ett populärt val att inkludera. En del regioner väljer dock att inte ha med dessa frågor för enskilda kulturområden, för vilka de bedöms som mindre passande, exempel som ges är föreningsarkiv och regional biblioteksverksamhet då dessa inte har allmänheten som målgrupp.

Det pågår ett pilotarbete där några regioner provar att lägga in även kulturpolitiken i handläggningssystemet Nyps som Tillväxtverket tillhandahåller för handläggning inom det regionalpolitiska området. Det är även Tillväxtverket som tillhandahåller GIS-systemet Pupos som i versionen Regionanalys skulle kunna presentera kulturdata geografiskt om data fanns tillgänglig.

Det verktyg som Tillväxtverket tillhandahåller för GIS-baserade analyser i offentlig sektor, Regionanalys, inkluderar inte kulturen. Utvecklaren av systemet vid myndigheten svarar att befintliga dataunderlag visat sig vara för dåligt för att föra in i systemet. De har fört dialog med exempelvis Kulturanalys om sådana möjligheter men har för närvarande landat i att det inte finns möjlighet att ta med kulturen.

Tillväxtverket bör dock vara i en god position att stötta regionernas möjligheter att göra geografiska analyser inom kulturområdet genom att utveckla hur geografisk information hanteras (både genom Nyps och Pupos). Ett sådant arbete bör ske i samarbete med Kulturanalys och Kulturrådet, då rapporteringssystemen inom området är uppbyggda efter dessa myndigheters behov. I dagsläget är dock analyserna till stor del beroende av analytikernas kreativitet att använda olika datorkällor och med begränsade resurser göra vissa specifika datainsamlingar för att göra geografisk uppföljning.

Regionernas uppföljningsarbete utgår också från den egna verksamhetsplaneringen i regionen och i den mån regionpolitiken definierat geografiska mål i sin verksamhetsplan genererar det också uppföljning. Ett exempel är målsättningar formulerade i form av hur många av regionens kommuner som nås av en viss insats. Informanterna beskriver att regionpolitikerna ofta värnar målet om att sprida de

kulturpolitiska insatserna geografiskt, i nämnder och andra beslutsform finns ofta en mix av ledamöter från olika delar av regionen.

Det är klart att de är jätteangelägna om att deras kommun också ska vara beaktade i och komma till åtnjutande av de resurserna som vi har. Så det är absolut en het fråga, vi kommer aldrig undan med Karlstadperspektivet. (Intervju Region Värmland)

Jag upplever, när jag är i nämnd och pratar så är det alltid ... det blir kanske inte jättemycket diskussion, men det lyfts alltid att det är viktigt att det når ut, och kultur är också folkhälsa, alla ska få kunna ta del och må bra och så där. (Intervju Region Västernorrland)

Regionerna designar sina egna uppföljningssystem utifrån sina verksamhetsmål och programvara för verksamhetsstyrning, såsom exempelvis Hypergene används för att följa upp verksamhetsplanernas mål.

6.5 Geografiska principer

Ovan har beskrivits på vilka sätt den regionala kulturpolitiken tar avstamp i geografiska analyser. Tar regionerna även ställning till hur de bör agera utifrån dessa analyser? Denna undersökning har inte haft resurser för att i detalj studera hur kunskapsunderlag om geografiska förutsättningar genererar konsekvensbedömningar som påverkar beslutsfattande. Istället behandlas även denna fråga här utifrån en idéanalys. Vi har undersökt om det förekommer att regionerna definierar principer i relation till inom-regionala skillnader. Fem sådana geografiska principer har gått att finna i de studerade kulturplanerna.

Princip 1 kan uttryckas som ”*oavsett var vi bor*”. Som redan konstaterats ovan finns målsättningen om att kulturen ska nå alla. Utifrån geografiska aspekter ger den principen, om att politiken ska bidra till invånarna har tillgång till kultur oavsett var de bor, ett tydligt exempel på detta ställningstagande återfinns i Region Värmlands plan från vilket vi uttrycket ”*oavsett var vi bor*” har tagits:

Alla som bor och verkar i Värmland ska ha möjlighet att under hela livet möta, uppleva och skapa kultur, oavsett var vi bor eller vilka individuella förutsättningar vi har. (Region Värmland 2021, s. 21)

Att bosätta sig i regionens glesare delar diskvalificerar en inte från att utgöra målgrupp för kulturpolitiken. Principen ger politiken ett behov att arbeta med frågan om hur tillgången till kultur säkerställs, antingen behöver man (I) stödja lokal kultur, (II) spridning av kultur, eller (III) göra det möjligt för människor att ta sig till kulturen på andra platser än där man bor. Att sträva efter att sprida kultur identifierar vi som en av de tydliga principerna. Geografisk utbredning av kulturens infrastruktur utgör ett strävansmål. *Princip 2* är alltså *geografisk spridning som mål*. Att arbeta utanför de större städernas centrum är ett ”ställningstagande” skriver

(Region Kalmar län 2023). Kulturen ska ha ”närvaro i hela länet” skriver Region Västernorrland (2022, s. 11).

Säkerställ variation utgör *princip 3*. ”Den regionala kulturpolitiken syftar till att säkerställa en stor variation i utbudet [...]” skriver Region Halland (2020, s. 21). I intervjuerna förekommer på olika sätt att människor behöver kunna välja vad som passar en själv i det smörgåsbord som kulturen innebär. Resurserna behöver fördelas på ett sätt så att även variation i kulturuttryck möjliggörs. Det finns dock tankar om att det finns smalare och bredare kultur, och att det är något geografiska glasögon på kulturpolitiken behöver förhålla sig till. Opera ger en informant som ett exempel på en kulturyttring som informanten uttrycker förståelse för att den inte kan få samma geografiska spridning i regionen som annan teater. Målet om geografisk spridning behöver vägas mot strävan att kulturpolitiken ska borge för kulturens kvalitet. *Princip 4* kan uttryckas som *värna kvalitet*. När exempelvis Region Västernorrland skriver om att kulturen ska ha närvaro i hela länet poängteras samtidigt vikten av kvalitet: ”Kulturen ska präglas av hög kvalitet med närvaro i hela länet” (Region Västernorrland 2022, s. 11). Även om det inte skrivs ut tydligt i planerna så går det att tolka som en princip om att spridningsambitioner behöver avvägas mot kvalitetsaspekter.

I de flesta samtalen är det implicit att aktörerna inom den regionala kulturen på olika sätt förhåller sig till förutsättningarna i regionen. Det går inte att rulla ut en enhetlig plan över regionsverige för hur kulturpolitiken ska implementeras. Den femte identifierade principen är: *utifrån regionala förutsättningar*. Region Kronoberg är den region som uttryckligen skriver i sin kulturplan att länets ”konstnärliga och kulturella infrastruktur ska vara hållbar utifrån regionala förutsättningar” (Region Kronoberg 2021b, s. 15). Vilka regionala förutsättningar som lyfts fram varierar i olika regioner men det handlar exempelvis om demografisk struktur, ortstrukturer, kollektivtrafikutbyggnad och så vidare.

Inga exempel på att man uttalat säger att resurstilldelningen behöver ta hänsyn till geografiska förutsättningar har hittats i det studerade materialet. När Region Värmland beskriver sitt bidrag från regionen som riktar sig direkt till barn – så fördelas det till kommunerna baserat på hur många barn mellan 0 och 19 år som kommunerna har – anpassningen till de lokala förutsättningarna sker genom att kommunerna själva får definiera hur medlen bäst används utifrån förutsättningarna i kommunerna. Ett alternativ hade varit att ha en modell som tog hänsyn till demografiska förutsättningar eller avstånd till kulturinstitutioner, och haft en differentierad resurstilldelning istället för per capita. Något sådant exempel hittas alltså i det empiriska materialet.

6.6 Geografiska verktyg i kulturpolitiken

Fyra relativt vanliga verktyg, som används för att hantera geografiska dimensioner i kulturpolitiken, identifieras i det empiriska materialet. I detta avsnitt presenteras de som de fyra t:na; turné, transport, teknik och tillsammans. De har identifierats både utifrån kulturplanerna och genom att det är verktyg som informanterna lyfter fram i intervjuerna.

6.6.1 Turné

I samtliga intervjuer kommer möjligheten att sprida kulturinsatserna genom turnerande verksamhet upp. Det uttrycks av flera informanter vara en självklar del av den regionala kulturpolitiken: att regionens kulturinstitution ska sprida sin verksamhet geografiskt i regionen. Region Västernorrlands informant beskriver det som ”det självklara” att Scenkonst Västernorrland som regionens största kulturinstitution har ett uppdrag ”att vara ute med kultur i hela länet”. Det är en längre etablerad praxis att de stora kulturinstitutionerna i regionen ska bidra med att sprida sin verksamhet inom länet. I Region Halland beskrivs denna praxis vara så självklar att den inte finns inskriven i instruktionerna till de stora regionala kulturinstitutionerna. Den ansvarige tjänstepersonen resonerar om varför så är fallet:

Jag har inte varit med och tagit fram de här uppdragen, men det kan vara så att det faktiskt är någonting som man anser är självklart eftersom att vi följer upp det per kommun och alltid har gjort. Och att man följer kulturplanens prioriteringar och kultur i hela länet på ett eller annat sätt har varit prioriterat. Så det kanske är en av de här sakerna som är underförstådda. (Intervju Region Halland)

Vid närmare undersökningar av Teater Hallands utbud så framgår är det så att en del uppsättningar spelas enbart på Teater Hallands egen scen, men en del produktioner görs för att turnera på stora scener och en del produktioner för att turnera på små scener. Det finns även produktioner som turnerar specifikt på skolor, bibliotek och sjukhus. På likande sätt förhåller sig andra regioner.

Informanten i region Halland resonerar om att kraven på att ha turnerande verksamhet står i proportion till de ekonomiska anslagen. Verksamheter som får stora anslag kan avkrävas större ansvar att verka i hela regionen än verksamheter som får mindre anslag. På liknande sätt resonerar vår informant i Värmland:

Men det är klart att det blir ett mindre krav för de... Vissa får väldigt mycket pengar och då förväntar man sig mer, och andra får lite mindre pengar och då förväntar man sig mindre, men... Och man kan också vara en angelägenhet på något vis att alla skulle kunna komma och besöka och det vore intressant för alla, men ta Wermland Opera som är den som får enskilt mest pengar, de har ju krav på sig att vara ute och synas och vara på plats i kommuner. (Intervju Region Värmland)

Krav på att nå ut geografiskt behöver ställas mot kostnaderna och vad man prioriterar ned:

Men samtidigt så påverkar det så klart hela deras verksamhet att vi ställer sånt krav, för om de ska göra det så är det annat som de inte kan göra. Men absolut att [vi ska ställa sådana krav]. Allt annat vore orimligt. (Intervju Region Värmland)

Informanterna nämner också att sådan styrning måste ske med respekt för principen om armslängds avstånd:

Sen så finns... det finns en liten känslighet i det här, för att det ska också vara fri... konsten ska vara fri. Så... men kravet att vara ute är, kan man tänka, att det säger ingenting om vad de ska vara ute med, och det är bra. (Intervju Region Värmland)

Viss verksamhet anses också vara svårare att sprida, exempelvis museiverksamhet:

Men ser man på museum så finns de där de finns, då... de kan inte resa, men då får de se till så att de på olika sätt ändå är tillgängliga för hela Värmland. (Intervju Region Värmland)

Vissa mindre kulturaktörer kan ha en arbetsmodell som helt bygger på turnerande verksamhet. Region Örebro län ger exempel på en regional teatergrupp som främst producerar teater för barn och unga förklarar att ”de har egentligen nästan bara turnerande verksamhet i hela länet”.

Regionerna kan styra mot turnerande verksamhet med några olika styrmedel. Två olika sätt identifieras är genom 1) anslagsstyrning och 2) krav på rapportering. Det första innebär öronmärka finansiering särskilt till turnerade det andra att kulturinstitutionerna åläggs att rapportera sin turnerande verksamhet i den uppföljning som görs.

En svårighet uppges vara brister i mottagningskapacitet:

Det känns ändå viktigt att nämna, på något sätt, att flera av våra aktörer har också pratat om en vilja många gånger, som länsmusiken, länsteatern, att man vill ut mer i länet, man vill. Men just svårigheten med att det exempelvis inte finns scener på alla platser gör det väldigt svårt. (Intervju Region Örebro län).

En utmaning, som lyfts både i kulturplaner och i intervjuer med kulturstrateger, för turné som landsbygdspolitisk lösning i kulturpolitiken är landsbygdernas bristande mottagningskapacitet. Den professionella scenkonsten har tydligt definierade krav på exempelvis minsta scenyta, tillgänglig teknik och så vidare för sina produktioner. Krav som många bygdegårdar och andra mindre scener inte lever upp till. Flera av de särskilda landsbygdspolitiska satsningarna inom kulturpolitiken som beskrivs längre fram i rapporten handlar om att stödja de små scenernas möjligheter att ta emot professionella kulturarrangemang.

6.6.2 Transport

Flera regioner gör analysen att kollektivtrafikens begränsningar får stora konsekvenser för tillgången till och därmed konsumtionen av kultur. Den begränsade tillgången på kollektivtrafik begränsar framförallt ungdomars tillgänglighet till den kultur som erbjuds i tätorterna. Kollektivtrafikpolitiken utgör därmed också ett viktigt verktyg för den regionala kulturpolitiken. Region Halland är en av de regioner som uttrycker detta tydligt i sin kulturplan:

För att halländingar i ökad utsträckning ska ta del av det utbud som erbjuds i Halland behöver insatser göras som underlättar deltagande i kulturhändelser utanför hemkommunen (Region Halland 2020, s. 12).

Tillgänglighet för alla innebär bland annat att det ska vara lätt att ta sig till kulturarrangemang. De klimatutmaningar samhället står inför gör det än mer angeläget att kunna erbjuda kultur i hela Halland, samt att kunna erbjuda goda kollektiva resmöjligheter (Region Halland 2020, s. 21).

Att arbeta med kollektivtrafiken som verktyg inom kulturpolitiken har exempelvis skett i form av kulturmotiverade mobilitetsstöd. Exempelvis Region Halland har ett årligt öronmärkt så kallat mobilitetsstöd. Syftet med detta stöd är att de regionala kulturinstitutionerna Teater Halland, Hallands kulturhistoriska museum och Hallands Konstmuseum ska nå barn och unga som bor i andra kommunen än där kulturinstitutionen är belägen. Region Kalmar län har en modell där barn inom ramen för skola och fritidsverksamhet erbjuds möjligheten till en kollektivtrafikresa per år tur och retur länets kulturverksamheter.

Detta är inte bara en ekonomisk fråga utan kulturarrangörer behöver också anpassa sin verksamhet till kollektivtrafikens tidtabeller skriver Region Halland sin plan. Vår informant utvecklar resonemanget om detta:

Våra institutioner anpassar starttiden efter när man kan ta sig kollektivt. Vi räknar inte med att Hallandstrafiken kan anpassa sig efter oss. De har väldigt mycket att anpassa tidtabellen utifrån. Men vi kan anpassa så att vi inte börjar 19:00 om bussen kommer 19:10. Så att såna anpassningar gör vi. Det handlar också om att faktiskt möjliggöra en hållbar omställning. Det har vi också som uppdrag att göra. (Intervju Region Halland).

Kulturplanen trycker på behovet av att utveckla samarbetet mellan regionens kulturverksamhet och det regionala kollektivtrafikbolaget. Andra regioner pekar ut behovet av kollektivtrafikinsatser för kulturpolitiken men pekar mot kommunerna som huvudsakliga aktörer. Region Kalmar län lyfter olika förhållanden där flera kommuner inte avsätter medel för resor till och från regionala kulturverksamheter (Region Kalmar län 2023).

I större regioner är det inte bara en ekonomisk fråga att kunna resa, det är också en praktisk utmaning. I Värmland beskrivs hur det kan vara ”väldigt ojämnt” för barn och unga att ta del av det kulturutbud regionen erbjuder. Om man bor i norra

delen av regionen ”hinner du knappt fram och tillbaka” för att se en föreställning på Wermland Opera. Därför tester regionen ett subventionssystem som fördelar medlen till kommunerna som själva får bestämma hur man bäst stöttar ungas tillgång till kulturen. För kommuner som ligger nära kulturinstitutionerna kan det vara lämpligt att stödja resekostnader till de större kulturscenerna medan det för kommunerna som ligger längre ifrån kan vara mer lämpligt att finansiera att ”kulturen kommer till kommunen”.

De flesta kollektivtrafikinslagen i kulturpolitiken riktar in sig till barn och unga. Det finns dock exempel på mer generella åtgärder. Med satsningen Arrangörslyftet har Region Västernorrland arbetat med att möjliggöra bussresor för ”att man kan ta sig med buss från en arrangör till en annan”. Även Region Örebro län ger exempel på att man inom främjandeverksamheten jobbat med bussresor, exempelvis ”dansbussar”.

Ett problem som nämns i intervjuerna är att kunskapen om människors resande med kollektivtrafiken är uppbyggd utifrån behov av skolskjuts och arbetspendling. ”Vi vet inte hur många av de som åker buss gör det för att ta del av kultur” säger vår informant från Region Örebro län. De har gjort en riktad studie för att undersöka barn och ungas resande för kultur, men generellt finns inte den typen av statistik att tillgå.

Sammanfattningsvis är transporter även en fråga för kulturpolitiken. I den internationella landsbygdsforskningen talas om vikten av att se ”transportfattiga” grupper i samhället. Detta perspektiv har anammats i kulturpolitiken i flera regioner som ser insatser för att kollektivtrafik och chartrade bussar som en del av kulturpolitikens geografiska dimensioner. Insatser handlar både om finansiering men också om att tillse att kulturinstitutioner i den mån det är möjligt anpassar sig till kollektivtrafikens förutsättningar, exempelvis gällande att justera tider för arrangemang i förhållande till rådande tidtabeller för kollektivtrafiken.

6.6.3 Teknik

Teknikutvecklingens nya möjligheter genom exempelvis digitalisering ges inget stort utrymme varken i kulturplaner eller i vad informanterna väljer att lyfta i samtalen med oss. Att man som individuell kulturkonsument har goda möjligheter att ta del av streamat kulturutbud (film, musik, teater) och så vidare direkt i hemmet nämns men denna typ av individuell kulturkonsumtion ses inte som en fråga för den regionala kulturpolitiken. Vi vet från andra källor att det förekommer mixade lösningar inom exempelvis folkbildningen och musikskolan där delar av en hantverkarskurs eller musiklektionerna varannan vecka erbjuds digitalt via videomöte men inte heller dessa typer av blandtillämpning av digitala lösningar lyfts fram i det empiriska materialet.

Det verkar vara ett kluvet förhållande till de digitala möjligheterna, digitaliserade biografier utgör lokala kulturscener som erbjuder både möjlighet att ta del av

film och direktsänd teater. På så sätt är de viktiga för det lokala kulturlivet. De uttrycks dock att digitaliseringen inte utgör ett hjälpmedel för den regionala scenkonsten. Vid streamade föreställningar har arrangörer och besökare möjlighet att välja bland hela världens teaterutbud varför det sällan är attraktivt att visa den regionala teaterns utbud digitalt. Digitaliseringen lyfts framförallt fram som möjlighet för en begränsad del av det regionala kulturutbudet, exempelvis digitalisering av regionala museets samling och utställningar som möjliggör att uppleva dessa hemifrån.

6.6.4 Tillsammans

Det fjärde t:et, tillsammans, avser betydelsen av människors frivilliga ideella organiserande i civilsamhället. Landsbygdens föreningsliv ses som en förutsättning för att kulturpolitiken ska kunna bidra till ett kulturutbud som även når mindre kommuner och landsbygder. Region Örebro län beskriver att ”kulturen på landsbygden” står inför utmaningar som är kopplade till befolkningsutvecklingen men att:

Samtidigt finns initiativ som syftar till att stärka landsbygdskulturen och kultur i mindre tätorter. Studieförbund och föreningsliv med infrastruktur utanför städerna har under lång tid varit viktiga för svenskt kulturliv. (Region Örebro län 2024, s. 20)

Region Gotland beskriver att föreningsverksamheten är ”särskilt omfattande” i landsbygderna och skriver vidare:

Bygdegårdar, hembygdsföreningar, kyrkor och församlingshem, lokala museer och andra typer av samlingslokaler fungerar i praktiken som lokala kulturhus med verksamhet i civilsamhällets regi och dit gästspel, turnéer, föreläsningar och utställningar förläggs. (Region Gotland 2020, s. 23)

Att bygdegården eller motsvarande är den aktör som erbjuder en lokal scen beskrivs som nödvändiga förutsättningar för landsbygdernas kulturliv. Region Värmland beskriver att en förutsättning att ta del av professionell scenkonst i mindre kommuner ofta är det ”ideella arrangörskapet”. Inom olika kulturområden lyfts föreningsverksamheten fram. I Region Jönköpings läns strategi lyfts de lokala konstföreningarna fram som betydelsefulla för att kultur i form av bild- och form ska finnas på många platser i länet (Region Jönköpings län 2023).

Kopplat till det lokala föreningslivet ses folkbildningen som en viktig infrastruktur för detta föreningsliv. Folkbildningsorganisationerna och dess resurser utgör aktörer som bidrar till att kulturskapare når scener och publik.

Genom sin omfattande geografiska spridning är studieförbunden en av Sveriges största kulturaktörer och viktiga samarbetsparter för det lokala kultur- och föreningslivet och för kommunernas kulturförvaltningar och bibliotek. I förhållande till invånarantal är deras verksamhet ofta viktigast på mindre orter. (Region Värmland 2021, s. 30)

Flera planer betonar på detta sätt betydelsen av folkbildningens geografiska spridning, exempelvis i Region Västerbotten plan beskrivs folkbildningen ha aktörer i alla kommuner.

Sammanfattningsvis så utgör det lokala civilsamhället och alla ideella insatser som görs i lokala civilsamhällesorganisationer, ofta understött av de större folkbildningsorganisationerna, en viktig infrastruktur för landsbygdens kulturliv. De utgör också många gånger en förutsättning även för att det professionella kulturlivet med scenkonst och konst ska kunna erbjudas på mindre orter. Flera särskilda satsningar på att stödja landsbygdernas kulturliv har genomförts i regionerna. Dessa har handlat om att utveckla det lokala civilsamhället som kulturarrangör och stötta deras förmåga att erbjuda scener och annan infrastruktur av den kvalitet som anser behövas för att ta emot det turnerande kulturutbudet.

6.7 Slutsatser: Geografiska perspektiv i kulturpolitiken

Sedan den bredare kulturpolitikens införande under 1970-talet har målsättningar om att kulturen skulle nå alla tydligt funnits med inom det kulturpolitiska området. Det har beskrivits som en välfärdspolitisk grund för kulturpolitiken. Undersökningar och utredningar om kulturens geografi som genomförts de senaste åren visar fortsatt betydande skillnader i kulturvanor mellan invånare i landsbygder och städer, och infrastrukturen för kultur är svagare och mer sårbar i landsbygder. När vi undersöker de regionala kulturplanerna framgår tydligt att målsättningen att kulturen ska nå alla i hela regionen är framträdande även i dagens regionaliserade kulturpolitik, och att planerade insatser bygger på en analys av att det finns inom-regionala skillnader inom kulturområdet som politiken behöver hantera. Detta skiljer kulturpolitiken tydligt från innovationspolitiken där de inom-regionala territoriella perspektiven är betydligt svagare.

De geografiska glasögonen i den regionala kulturpolitiken ger principer om att sträva en välförgrenad kulturell infrastruktur, men dessa ambitioner anses ofta behöva vägas mot principer om att kulturpolitiken också ska bidra till variation och kvalitet i kulturyttringar. I territoriellt stora regioner med gles befolkning är det tydligt att kulturfrågans territoriella dimension är generell för invånare i de glesare befolkade delarna av regionen, medan mindre och mer tätbefolkade regioner i större utsträckning fokuserar på barn och äldre när det gäller att anlägga geografiska dimensioner på kulturpolitiken.

Den kulturpolitiska forskningen har dragit slutsatsen att det välfärdspolitiska grunden för kulturpolitiken tonades ned under 1990- och 2000-talet till förmån för att se kulturinsatser som näringspolitik och verktyg för att stärka regionernas konkurrenskraft. Detta ger grund för att sträva efter att regionala kulturinstitutioner såsom länsteatrar och länsmusik ska ha hög kvalitet, liksom att politiken ska kratta manegen för regionens starka kulturentreprenörer. Analyseras den regionala kulturpolitiken utifrån inom-geografiska perspektiv framgår dock inte att detta

perspektiv är framträdande. Det finns exempel på regioner som lyfter perspektivet att sträva efter att stödja geografiskt spridda noder i det regionala kulturlivet som ger viktiga bidrag till platsutvecklingen på de platser där de är lokaliserade. Att lyfta det geografiska perspektivet genom att stötta kulturinstitutioner utanför residensstaden eller kulturresidens för kulturskapare på landsbygden med ett platsutvecklingsmotiv snarare än rättviseperspektiv kan ses som exempel på sådan politik.

Regionernas grova territoriella analys säger i stort att de stora kulturinstitutionerna finns i städerna, och att biblioteken, folkbildningens aktörer och det ideellt drivna kulturlivet upprätthåller den finmaskiga kulturella infrastrukturen utanför städerna. I kapitlet beskrivs också hur regionerna presenterar olika geografiska självbilder som grund för kulturpolitiken.

I relation till innovationspolitiken förekommer landsbygd i större utsträckning som en analytisk kategori i de kulturpolitiska resonemang som presenteras av regionerna, och diskursen om stad och land finns närvarande. Ser vi däremot till reella analyskategorier som används för att producera och analysera data så är det primärt kommuner som används som analysenhet när data i finare upplösning än regionen används. I urvalet av regioner sticker Region Örebro län ut som arbetat med *socioekonomiska landskap* för att skapa en bättre bild över skillnader inom regionen. Kartor är inte heller vanligt förekommande, av tio studerade kulturplaner innehåller tre planer kartbilder som visualiserar det regionala kulturlivets geografiska utbredning mer i detalj. Det finns exempel på handläggare som väljer att på egen hand plotta ut information på kartor för att skapa sig bättre uppfattningar av geografiska förhållanden, men undersökningen finner inga fastställda rutiner för sådana arbetsätt.

Regionala tjänstepersoner inom kulturområdet förklarar att deras kunskap om regionala förhållanden i regionen är en mer mångbottnad analys än vad de strategiska dokumenten ger uttryck för, där olika typer av källor används. Det finns exempel på att regionerna också väljer att göra tematiska undersökningar som tar fram mer detaljerad geografisk kunskap inom vissa områden, exempelvis att undersöka vilka skolor som får ta del av det turnerade kulturutbudet. Sådana undersökningar kan visa om det förekommer skillnader mellan rural och urban tillgång till detta utbud. Det uttrycks dock en vilja att generellt få tillgång till bättre kunskapsunderlag och att kulturområdet brister i analytisk kapacitet på regional nivå. Samtidigt lyfts en målkonflikt där bättre geografiska data behöver ställas mot kostnader i form av administrations- och uppföljningsarbete. Brist på data i högre upplösning än regionen (och i mer begränsade fall kommunen) som analysenhet i befintliga källor ges som förklaring till att det är svårt att göra sådana analyser.

Det pågår ett pilotarbete att pröva att lägga in den regionala handläggningen av kulturärendet i handläggningssystemet Nyps. Det finns dock inget enhetligt system för handläggning som används idag. Det är primärt Kulturrådets och kulturanalys

behov av återrapportering som tas in via den nationella kulturdatabasen som formar datainsamlingen på kulturområdet. Vissa informanter lyfter avsaknaden av GIS-analys för kulturdata på liknande sätt som finns inom andra politikområden. Vid förfrågan till ansvarig för Pupos Regionalanalys vid Tillväxtverket ges svaret att de sonderat möjligheten att lägga in kulturdata i systemet men konstaterat att de datakällor som finns att tillgå idag är för dåliga för att möjliggöra inkludering av kulturen i systemet.

Utifrån att det finns tydliga geografiska målsättningar inom kulturområdet, stor potential att utveckla platsutvecklingsdimensionen, och en vilja hos regionerna att kunna göra bättre geografiska analyser inom kulturområdet bör dock Tillväxtverket i samverkan med Kulturrådet och Kulturanalys kunna sträva efter att på sikt möjliggöra för att inkludera även kulturen i Pupos Regionalanalys.

Inom det kulturpolitiska området framstår verktygslådan för att anpassa politiken till skiftande geografiska förutsättningar inom regionen vara relativt välutvecklad i regionsverige som helhet. Det bör dock finnas möjlighet att i större utsträckning sprida lärdomar från väl fungerande arbetssätt mellan regionerna. I kapitlet lyfts särskilt turnerande för kulturutövare, transportlösningar för kulturbesökare, tekniska lösningar för spridning av kultur och att stödja förutsättningarna för kulturen som skapas av att människor arbetar tillsammans i det lokala civilsamhället. De geografiska verktygen sammanfattas som fyra stycken Tn, turné, transport, teknik och tillsammans.

7. Slutsatser

Syftet med denna studie har varit att undersöka hur Sveriges regioner arbetar med konsekvensbedömningar utifrån geografiska perspektiv. Slutsatserna bygger på de aspekter som varit framträdande utifrån de två politikområden som har varit i fokus för studien; kultur och innovation. Hade andra regionala politikområden valts ut hade troligtvis delvis andra aspekter varit framträdande. Slutsatserna bör dock vara relevanta som utgångspunkt för att diskutera förhållningssätt till geografiska perspektiv på den regionala nivån generellt. Hur ska geografiska/territoriella perspektiv tillåtas påverka politiken? Som en av våra informanter uttrycker det, har regionerna en särskild roll att: ”ta ansvar för och ta hänsyn till de territoriella förutsättningarna. För annars så trumfar nästan alltid sektorspolitiken den territoriella politiken.” I detta avslutande kapitel sammanfattas slutsatserna utifrån de fyra frågeställningarna som utgjort utgångspunkt för studien.

7.1 Geografisk konsekvensbedömning och uppföljning

Studiens första frågeställning lyder: *Hur arbetar regionerna med konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån geografiska perspektiv inom den regionala utvecklingspolitiken?* Nedan följer en genomgång av studiens slutsatser gällande geografisk konsekvensbedömning och uppföljning.

7.1.1 Svaga geografiska perspektiv under utveckling

I genomgången av tidigare studier presenteras slutsatsen att det synliga inom regionala geografiska perspektivet inom regionalpolitiken, på övergripande strategisk nivå, primärt är ”hela regionen”, ”alla” och liknande. Denna ”geografiblandhet” uppges utgöra ett medvetet val från strategiförfattarna. Sammanställningarna av regionernas årliga rapportering till regeringen som Tillväxtverket tar fram ger dock en bild av att detta är ett område där det sker viss utveckling, även om denna utveckling kännetecknas av långsamma processer.

Arbete med strukturbilder för regionens territorium är exempel på arbete som pågår och det framstår som ett område med stor utvecklingspotential. Sådana strukturbilder är till betydande del relationella, det handlar om att utveckla förståelsen för flöden och relationer mellan olika delar av regionen och hur regionen arbetar med att utveckla förutsättningarna för dessa flöden i praktiken. Det krävs fortsatt utvecklingsarbete för att på allvar göra den regionala utvecklingsstrategin till en rumslig strategi men sådana ambitioner finns i delar av regionsverige.

En majoritet av regionerna signalerar i sin rapportering att de gör geografiska avvägningar vid fördelning av anslag men hur sådana avvägningar görs framgår inte av deras rapportering. Det betyder troligtvis att det saknas strukturerade

arbetssätt som synliggör eventuella fördelningspolitiska avvägningar inom utvecklingspolitiken på regional nivå.

7.1.2 Geografisk bedömning och uppföljning i innovationspolitiken

Studien fördjupades genom att undersöka den regionala innovationspolitiken och kulturpolitiken mer i detalj. Gällande innovationspolitiken konstateras att den inom-regionala geografiska dimensionen i stort är frånvarande i strategierna för *smart specialisering*. Utgångspunkten är generellt att regionen utgör en (1) plats. Generellt har inte de inom-regionala geografiska glasögonen tagits på när analysen som grund för urval av specialiseringar gjorts. Fokus har varit på aggregerade data gällande vad som är regionens styrkor som helhet. Detta står i kontrast till kulturpolitiken. När vi undersöker de regionala kulturplanerna framgår tydligt att målsättningen är att kulturen ska nå alla i hela regionen och att det oftast också genererar en geografisk analys som säger att det finns betydande skillnader mellan landsbygder och städer, och att infrastrukturen för kultur är svagare och mer sårbar i landsbygder. Denna analys försöker den regionala kulturpolitiken aktivt förhålla sig till. Till skillnad från innovationspolitiken har målsättningar om vikten av spridning av kulturen i hela regionen också starkt stöd i hur den nationella politiken är formulerad. Alla studerade regioner adresserar på något sätt inom-regionala geografiska perspektiv inom kulturområdet, men i olika omfattning.

Det finns regioner som visat att inom-regionala geografiska analyser är relevanta även inom innovationspolitiken. Region Värmlands arbetssätt med inom-regional spridning som parameter för urvalet av specialiseringar visar att detta är en reell möjlighet, som ger reella konsekvenser för hur den *smarta specialiseringen* har effekt i den regionala geografin. Region Västernorrlands perspektiv på innovationspolitiken som en beståndsdel i en bredare regional politik är intressant, de geografiska glasögonen hjälper regionens strateger att se kopplingarna mellan hur olika politikområden behöver samverka i den regionala geografin.

Att bryta ner aggregerad regional data på sub-regional nivå öppnar upp för att bättre förstå länkarna med angränsande politikområden såsom kompetensförsörjning eller kollektivtrafik, och för att utveckla flernivåstyret genom bättre möjligheter för kommunerna att relatera sin del till den regionala helheten.

Regionerna kan stärka en geografisk bredare inverkan av innovationspolitiken genom att arbeta aktivt med att följa upp hur näringslivsfrämjande insatser sprider sig i geografin och löpande ta ställning till vad observerade mönster beror på, vad som är rimliga skillnader och vad som eventuellt ska göras för att påverka sådana mönster. Intervjuerna ger bilden av att sådana förhållningssätt är under utveckling i flera regioner, men det finns ingen stabil praxis utan det framstår som resultaten av enskilda tjänstepersoners intresse av frågan.

7.1.3 Geografisk bedömning och uppföljning i kulturpolitiken

Inom kulturområdet säger regionernas grova territoriella analyser i stort att de stora kulturinstitutionerna finns i städerna och att biblioteken, folkbildningens aktörer och det ideellt drivna kulturlivet upprätthåller den finmaskiga kulturella infrastrukturen utanför städerna.

De analyser som görs använder nästan uteslutande kommuner som analysenhet, det gäller både näringslivspolitikerna och kulturpolitiken. Det är dock betydligt vanligare att sådana analyser görs inom det senare området. Det finns exempel på sub-kommunala analysenheter, Region Örebro län har utvecklat socioekonomiska analyser som används bland annat inom kulturområdet, men det förefaller ovanligt.

I territoriellt stora regioner med gles befolkning är det tydligt att kulturfrågans territoriella dimension är generell för alla invånare i de glesare befolkade delarna av regionen. Mer tätbefolkade regioner fokuserar i större utsträckning på barn och äldre när det gäller att anlägga geografiska dimensioner på kulturpolitiken.

7.1.4 Från geografiska självbild till geografisk anpassning

Vilka bilder av geografiska förutsättningar utgår regionerna ifrån när politiken formuleras? I rapporten definieras geografisk självbild som analytisk kategori. Den geografiska självbilden kan exempelvis uttryckas i generella skrivningar om befolkningstäthet eller centrum-perifer-förhållanden. Den geografiska självbilden kan kompletteras med geografiska målsättningar, det vill säga vilket geografiskt utfall av politiken eftersträvas?

De geografiska glasögonen i den regionala kulturpolitiken ger exempelvis principer om att sträva efter en välförgrenad kulturell infrastruktur, men dessa ambitioner anses ofta behöva vägas mot principer om att kulturpolitiken också ska bidra till variation och kvalitet i kulturyttringar. Inom innovationspolitik finns inte på samma sätt tydliga geografiska ställningstaganden.

Ett tredje steg i den geografiska konsekvensbedömningen kan utgöras av att implementera lämpliga styrmedel och arbetssätt som syftar till att nå de geografiska målsättningarna. Inom innovationspolitiken är det framförallt geografisk spridning av företagsstödande insatser som lyfts fram som specifika arbetssätt. Detta kan nås genom att i uppdragsbeskrivningarna till de företagsstödande organisationerna specificera förväntningar på att verka i hela geografin, och att även ha kontor utanför residensstaden i regionen. Inom det kulturpolitiska området framstår verktygslådan för att anpassa politiken till skiftande geografiska förutsättningar inom regionen vara mer välutvecklad. De identifierade geografiska verktygen i kulturpolitiken kan sammanfattas som fyra stycken T: turnerande kulturutövare, transportlösningar för kulturbesökare, tekniska lösningar för spridning av kultur och att stödja förutsättningarna för kulturen som skapas av att människor arbetar tillsammans i det lokala civilsamhället.

7.1.5 Geografiska perspektiv med olika målsättningar

Det geografiska perspektivet kan ses ta sin utgångspunkt i principer om rättvisa med målsättning att nå alla med politiken. Det territoriella perspektivet kan också ta sin utgångspunkt i ett platsutvecklingsperspektiv där ambitionen inte är att insatser ska nå ”alla” utan att sprida insatserna så att regionen stimulerar flera noder i det regionala samhällsbyggandet. Några av dessa noder kan då vara belägna på landsbygden.

Det finns exempel på regioner som lyfter perspektivet att sträva efter att stödja geografiskt spridda noder i det regionala kulturlivet som ger viktiga bidrag till platsutvecklingen på de platser där de är lokaliserade. Att lyfta det geografiska perspektivet genom att stötta kulturinstitutioner utanför residensstaden eller kulturresidens för kulturskapare på landsbygden med ett platsutvecklingsmotiv snarare än rättviseperspektiv kan ses som exempel på sådan politik. På liknande sätt förklarar Region Värmland att utformningen av deras strategi för *smart specialisering* har resulterat i att exempelvis de testbäddar som understöds av politiken finns utspridda i den regionala geografin.

7.2 Motiv för geografiska perspektiv

Studiens andra frågeställning lyder: *Hur motiveras förekomsten eller avsaknaden av konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån ett geografiskt perspektiv?*

Storleken på regionen påverkar hur regionen förhåller sig till de geografiska perspektiven. Vissa regioner uppfattar regionen som liten enhet och andra regioner upplever sig som väldigt stor. I de senare fallen blir inom-regionala geografiska analyserna viktigare. Motiven för att lyfta inom-regionala geografiska perspektiv är att man ”tänker så i regionen” som kommer sig av stora geografiska skillnader och ett politiskt tryck på perspektivet. Inom kulturområdet påverkar också att målsättningarna för politikområdet definierade nationellt har starka skrivningar gällande att kulturpolitiken ska nå alla medborgare.

Argumenten emot bottnar i att man inte ser stora geografiska skillnader, det kan formuleras som att ”vi har ingen glesbygd”. Det framstår också som en ickefråga: att tanken om denna dimension som möjlig dimension av innovationspolitiken aldrig har tänkts eller saknar starka företrädare. Det kan också vara politiskt känsligt att synliggöra geografiska perspektiv på den regionala politiken. Mer tekniska anledningar till avsaknad av geografiska perspektiv som anges är att de är resurskrävande och att det saknas data och verktyg.

Behovet av att arbeta aktivt med geografiska konsekvensbedömningar för att uppnå territoriella politiska målsättningar om geografisk balanserad utveckling varierar; det varierar mellan olika politikområden och mellan regioner med olika geografisk karaktär.

7.3 Svag koppling mellan regionalpolitik och landsbygdspolitik

Studiens tredje frågeställning lyder: *Hur relaterar regionernas eventuella arbete med konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån geografiska perspektiv till den nationella landsbygdspolitiken?*

Den starka kopplingen som finns mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken i den nationella strategin för regional utveckling återfinns inte på samma sätt i de regionala utvecklingsstrategierna. Ser vi specifikt till innovationspolitiken och kulturpolitiken som undersökts mer i detalj så är kopplingarna än svagare.

Företrädare för territoriellt stora och glest befolkade regioner förklarar att deras vardag innebär att regionalpolitik och landsbygdspolitik är samma sak. Att verka i en sådan region upplevs innebära att de landsbygdspolitiska dimensionerna är ständigt närvarande, och framförallt att de ständigt lyfts när frågor når den politiska nivån i regionen.

Inom kulturpolitiken är en reell landsbygdsdimension tydlig i flera regioner. Policydiskursen refererar dock inte uttalat till den nationella landsbygdspolitiken, det vill säga styrdokument och intervjuade företrädare nämner inte den nationella landsbygdspolitiken. Landsbygdsutmaningarna är dock densamma som inom andra politikområden. Prioriteringar om resurser handlar om avvägningar mellan geografisk spridning, mångfald och kvalitet och det finns starka kopplingar till infrastrukturpolitiken där politiken belyses ur landsbygdsperspektiv.

7.4 Verktygen för geografisk bedömning och uppföljning

Studiens fjärde och sista frågeställning lyder: *Vilka verktyg används för konsekvensbedömningar och uppföljning utifrån ett geografiskt perspektiv?*

Idag används handläggningssystemet Nyps av alla regioner för handläggning inom näringslivspolitiken medan det endast används på försök inom kulturområdet. Det pågår ett pilotarbete att pröva att lägga in handläggning av kulturen i Nyps. Uppföljningar görs på olika sätt av olika regioner med hjälp av generell programvara som finns på marknaden för att göra analyser och uppföljning. Det gers exempel på att data från flera olika källor sammanställs i Microsofts Excel eller Microsofts Power Bi. En grupp regioner har gått samman för att utveckla ett monitoreringssystem specifikt för det regionala innovationssystemet som går under namnet Metric. I dagsläget finns dock inga ambitioner att bygga in möjligheten att göra sub-regionala analyser i detta system utan varje region behandlas som endast en enhet.

7.4.1 Rapporteringskraven formar kunskapsunderlagen

Det är framförallt den rapportering som regeringen kräver in från regionerna gällande den regionala utvecklingspolitiken och som regionerna rapporterar i den nationella kulturdatabasen gällande kulturpolitiken som formar vilka data som samlas in. Även regionernas verksamhetsplaner styr uppföljningen då rapporteringen till den politiska nivån utgår från de mål politiken sätter upp. I de fall den politiska nivån har fastställt mål om geografisk spridning inom regionen genererar det också att detta följs upp.

7.4.2 Kartor utgör ovanliga och informella verktyg

Kartor är inte vanligt förekommande, av tio studerade kulturplaner innehåller tre planer kartbilder som visualiserar det regionala kulturlivets geografiska utbredning mer i detalj. Det finns exempel på handläggare som väljer att på egen hand vid stödhandläggning plotta ut information på kartor för att skapa sig bättre uppfattningar av geografiska förhållanden, men det finns inga fastställda rutiner för sådana arbetssätt. Det beskrivs som något som handläggare gör som ett mer informellt verktyg i beredning inför beslut som inte presenteras för den politiska nivån.

7.4.3 Tematiska fördjupningar ger kompletterande kunskapsunderlag

Regionala tjänstepersoner inom kulturområdet förklarar att deras kunskap om regionala förhållande i regionen är en mer mångbottnad än vad de strategiska dokumenten ger uttryck för. Det finns exempel på att regionerna också väljer att göra tematiska undersökningar för att ta fram mer detaljerad geografisk kunskap inom vissa områden. Exempelvis att undersöka vilka skolor som får ta del av det turnerande kulturutbudet, sådana undersökningar kan visa om det förekommer skillnader mellan rural och urban tillgång till detta utbud.

7.4.4 Potential att utveckla bättre geografiska kunskapsunderlag

Informanterna uttrycker önskemål om att få tillgång till bättre kunskapsunderlag och att kulturområdet brister i analytisk kapacitet på regional nivå. Samtidigt lyfts en målkonflikt där bättre geografiska data behöver ställas mot kostnader i form av administrations- och uppföljningsarbete. Brist på data i högre upplösning än regionen som analysenhet ges som förklaring till att det är svårt att göra sådana analyser.

Nationella myndigheter skulle kunna bidra till denna utveckling genom att utveckla hur de handläggnings- och uppföljningssystem som tillhandahålls nationellt ger underlag för inom-regionala geografiska analyser. Vissa informanter lyfter avsaknaden av GIS-analyser för kulturdata på liknande sätt som det finns

inom andra politikområden. Utifrån att det finns tydliga geografiska målsättningar inom kulturområdet, stor potential att utveckla platsutvecklingsdimensionen, och en vilja hos regionerna att kunna göra bättre geografiska analyser inom kulturområdet bör dock Tillväxtverket i samverkan med Kulturrådet och Kulturanalys kunna sträva efter att på sikt inkludera även kulturen i Pupos Regionanalys. Vid förfrågan till ansvarig för Pupos Regionanalys hos Tillväxtverket ges svaret att de sonderat möjligheten att lägga in kulturdata i systemet. De har dock konstaterat att de datakällor som finns att tillgå idag är för dåliga för att möjliggöra inkludering av kulturen i systemet.

Det bör också gå att utveckla hur den smarta specialiseringen kan göras geografiskt smartare. De geografiska konsekvensanalyser som identifieras inom den smarta specialiseringen görs primärt under strategiutvecklingen. Här finns potential för Tillväxtverket som kunskapsstödjande myndighet att sprida goda exempel som övriga regioner kan lära av.

7.5 Rekommendationer

Om ambitionen är (såsom den nuvarande nationella strategin för regional utvecklingspolitik uttrycker) att stärka de territoriella perspektiven i den regionala politikens genomförande så ger denna studies slutsatser fog för att uttrycka följande rekommendationer.

7.5.1 Rekommendationer till statliga åtgärder:

- Genomför en översyn över hur den information som efterfrågas i regionernas handläggning och rapportering till regeringen och statliga myndigheter synliggör inom-regionala geografiska skillnader. Den data som rapportering till staten ger upphov till är en viktig källa för regionernas kapacitet att göra geografiska analyser.
- Fortsätt att understödja regionernas kapacitet att göra geografiska analyser genom fortsatt utbyggnad av Pupos regionanalys, exempelvis genom att skapa förutsättningar för att också synliggöra kulturen i kartverktyget.

7.5.2 Rekommendationer till regionala åtgärder:

- Utveckla den territoriella styrningen genom att vidareutveckla målformuleringar gällande geografiska/territoriella aspekter inom fler verksamhetsområden. Tydliga målformuleringar såsom inom kulturpolitiken genererar utveckling av lösningar anpassade till olika geografier.

- Utveckla lärandet mellan regioner och mellan verksamhetsområdet gällande geografisk anpassade åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken.

8. Referenser

- Atterton, J. (2008). *Rural proofing in England: a formal commitment in need of review*. Centre for Rural Economy Discussion Paper Series, 20.
- Blom, A.P., Johansson, J. & Persson, M. (2022). *Regionboken: Sverige på regional nivå*. Studentlitteratur.
- Blomgren, R. & Johannisson, J. (2015). Kulturpolitik, styrning och legitimitet i svenska regionala kulturplaner. *Gränslös. Tidskrift för studier av Öresundsregionens historia, kultur och samhällsliv* (5), 9-18.
- Blomgren, R. & Johannisson, J. (2016). Decentralisering i svensk kulturpolitik: Idéer, argument och resultat. I: Jenny, S. & Klara, T. (red.) *Kampen om kulturen: Idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet*. Studentlitteratur.
- Bollman, R.D. & Reimer, B. (2020). What is rural? What is rural policy? What is rural development policy? I: Vittuari, M., Devlin, J., Pagani, M. & Johnson, T.G. (red.) *The Routledge Handbook of Comparative Rural Policy*. Routledge.
- Cras, P. & Wahlström, N. (2021a). *Att sätta fokus på landsbygder. Del 2: Lärdomar från kommuner och regioner*. Rapport 0377. Tillväxtverket.
- Cras, P. & Wahlström, N. (2021b). *Att sätta fokus på landsbygder. Del 1: Så gör kommuner och regioner*. Rapport 0373. Tillväxtverket.
- Elander, I. (1978). *Det nödvändiga och det önskvärda: en studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72*. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia.
- Förordning (2017: 583). *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.
- Förordning (2024:100). *Förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete*.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Routledge.
- Jacobsson, B. (2014). *Kulturpolitik: styrning på avstånd*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (2016). Stabilitet och förändring: om kulturpolitikens kringelikrokar under fyra decennier. I: Svensson, J. & Tomson, K. (red.) *Kampen om kulturen: idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet*. Studentlitteratur.
- Johansson, J. (1991). *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lunds universitet.
- Johansson, J. (2019). Regionalpolitikens utveckling: Mellan politisk kamp och ekonomisk nytta. I: Mitander, T., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (red.) *Det regionala samhällsbyggandets principer: tiden, makten, rummet*. Daidalos.
- Kulturrådet (2024a). *Kulturrådets bidragsgivning i regionerna 2023*. Kulturrådet.
- Kulturrådet (2024b). *Årsredovisning 2023*. Kulturrådet.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 185 år 1964 *Proposition till riksdagen angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringpolitik m. m.*
- Lag (2010:630). om regionalt utvecklingsansvar.

- Mitander, T. (2019). Regionalt medborgarskap: sociala rum och ordnade praktiker. I: Mitander, T., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (red.) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker*. Daidalos.
- Myndigheten för kulturanalys (2024). *Kulturanalys 2024 - En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen*. Myndigheten för kulturanalys.
- Nordberg, K. (2020). Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development? *Sociologia Ruralis*, 61(1), 141-162.
- Olsson, K. & Vilhelmson, B. (1997). *Geografiska begrepp och termer*. Natur och kultur.
- Regeringen (1997). *Proposition 1997/98:62 - Regional tillväxt för arbete och välfärd*.
- Regeringen (2001). *Proposition 2001/02:4 - En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Regeringen (2008). *Regeringens skrivelse 2008/09:167 - En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*.
- Regeringen (2017). *Proposition. 2017/18:179 - En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.
- Regeringen (2018). *Regeringsbeslut N2018/04123/HL: Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder*.
- Regeringen (2021). *Regeringens skrivelse 2020/21:133 - Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.
- Regeringen (2024). *Regional utveckling*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regional-utveckling/>
- Region Blekinge (2021a). *Regional kulturplan för Blekinge 2022 – 2025*.
- Region Blekinge (2021b). *Blekinges strategi för smart specialisering*.
- Region Gotland (2020). *Kulturplan 2021–2024*.
- Region Gotland (2021). *Stimulera innovation och förnyelse för smart specialisering - Strategi för smart specialisering i Gotlands län 2021-2027*.
- Region Halland (2020). *Kulturstrategi och kulturplan 2021-2024*.
- Region Halland (2021). *Smart specialisering Halland (underdokument till Hallands strategi för hållbar tillväxt 2021–2028)*.
- Region Jönköpings län (2021). *Smart specialiseringsstrategi*.
- Region Jönköpings län (2023). *Regional kulturplan 2023-2025 Jönköpings län*.
- Region Kalmar län (2021). *Strategi för smart specialisering i Kalmar län 2021–2027*.
- Region Kalmar län (2023). *Kultur att växa i - Kulturplan Kalmar län 2023-2024*.
- Region Kronoberg (2021a). *Strategi för Smart specialisering i Kronoberg 2021 - 2027*.
- Region Kronoberg (2021b). *Kulturplan Kronoberg 2022–2024*.
- Region Värmland (2021). *Värmlands kulturplan 2022-2025*.
- Region Värmland (2022). *Värmlands forsknings- och innovationsstrategi för hållbar smart specialisering*.

- Region Västerbotten (2020). *Kulturplan Region Västerbotten 2020-2023*.
- Region Västerbotten (2022). *Regional innovationsstrategi 2022–2030*.
- Region Västerbotten (2023). *Region Västerbottens kulturplan 2024–2027*.
- Region Västernorrland (2021). *Västernorrlands regionala innovationsstrategi för smart specialisering*.
- Region Västernorrland (2022). *Kulturplan för Västernorrland 2023–2026*.
- Region Örebro län (2017). *Innovationsstrategi Örebroregionen - En strategi för Smart specialisering*.
- Region Örebro län (2024). *Örebro läns kulturplan 2024–2027*.
- Reglab (2024). *Reglab - konferens*. <https://www.reglab.se/konferens/>
- Roberts, P. & Green, B. (2013). Researching rural places: On social justice and rural education. *Qualitative Inquiry*, 19(10), 765-774.
- Rönblom, M. (2014). *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Jordbruksverket.
- Saraceno, E. (2013). Disparity and diversity: their use in EU rural policies. *Sociologia Ruralis*, 53(3), 331-348.
- Sherry, E. & Shortall, S. (2018). The Needy Rural: Does Living in a Rural Area Mean That You Are in Need? I Halseth, G., Markey, S., Ryser L. (red) *Service Provision and Rural Sustainability: Infrastructure and Innovation*. Routledge
- Sherry, E. & Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of rural studies*, 68, 336-343.
- SKR (2023a). *Så fungerar regional utveckling i praktiken*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/regionalutvecklingipraktiken.26065.html>
- SKR (2023b). *Regionalt utvecklingsansvar*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>
- SOU 2023:58 *Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*. Kultursamverkansutredningen.
- SOU (2003:29). *Mot en ny landsbygdspolitik*.
- Svensson, J. & Tomson, K. (2016). Kampen om kulturen: idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet. I: Svensson, J. & Tomson, K. (red.) *Kampen om kulturen: idéer och förändring på det kulturpolitiska fältet*. Studentlitteratur.
- Säll, L. (2011). *Kluster som teori och politik: Om den regionala tillväxtpolitikens diskursiva praktiker*. Karlstads universitet.
- Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (2019). En neoregional regimpraktik: Globalisering och kluster i regional tillväxtpolitik. I: Mitander, T., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (red.) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker*. Daidalos.

- Tillväxtverket (2016). *Ett territoriellt perspektiv: Landsbygderna i de regionala utvecklingsstrategierna*. Rapport 0207. Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2021). *Geografier som inte syns: Om landsbygder och städer i de regionala utvecklingsstrategierna*. Rapport 0362., Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2022a). *Regionalt utvecklingsarbete 2021: Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser*. Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2022b). *Vägledning för livskraftiga landsbygder*. Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2023). *Regionalt utvecklingsarbete 2022: Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser*. Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2024a). *Samverkan kring smart specialisering*. Rapport 0491. Tillväxtverket.
- Tillväxtverket (2024b). *Smart specialisering*.
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/varauppdrag/allauppdrag/smartspecialisering.2556.html>
- Tillväxtverket (2024c). *Metodstöd för livskraftiga landsbygder*.
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/guiderochverktyg/guiderochverktyg/metodstodforlivskraftigalandsbygder.4848.html>
- Tillväxtverket (2024d). *Strategi för smart specialisering*.
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/guiderochverktyg/guiderochverktyg/strategiforsmartspecialisering.6309.html>
- Westholm, E. & Waldenström, C. (2008). *Kunskap om landsbygden - dags för en ny agenda!* Institutet för framtidsstudier.