

# Regional och lokal utvecklings- kapacitet

Normativa, empiriska och konstruktiva aspekter



# Förord

Förutsättningar med att arbeta med regional och lokal utveckling förändras snabbt och ställer höga krav på kommuner, regioner och statliga myndigheter som Tillväxtverket. Att ha kapacitet för att utveckla eller ställa om tycks vara nyckeln för framgång med dagens och framtidens utmaningar. Men vad menas med kapacitet och hur används begreppet?

Tillväxtverket gav forskarna Jörgen Johansson och Mikael Löfström på Förvaltningshögskolan på Göteborgs universitet i uppdrag att redogöra för begreppet kapacitet utifrån olika perspektiv, erfarenheter och iakttagelser. Resultatet av deras tankar sammanfattas i denna kunskapsrapport som vi är säkra på kommer att göra nytta även utanför myndighetens väggar.

På Tillväxtverket har Peter Malmsten, Linn Lindmark, Maria Löfvenberg och Wolfgang Pichler (projektledare) ansvarat för att planera, genomföra och förankra arbetet.

*Karolina Windell*

Enhetschef Kunskap och lärande  
Tillväxtverket

*Marina Gregorsson*

Enhetschef Regional utvecklingsarbete  
Tillväxtverket



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Teoretiska och metodmässiga överväganden</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Regionalt utvecklingsansvar</b> .....	<b>8</b>
<b>4 Normativ analys</b> .....	<b>10</b>
4.1 Kapacitet i ett statsteoretiskt perspektiv.....	12
4.2 Kapacitet i ett institutionellt perspektiv.....	13
4.3 Kapacitet i ett policyanalytiskt perspektiv .....	15
4.4 Kapacitet i ett civilsamhällesperspektiv.....	17
4.5 Summering.....	18
<b>5 Empirisk analys</b> .....	<b>19</b>
5.1 Västra Götalandsregionen – Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021 – 2030.....	19
5.2 Halland – bästa livsplatsen 2035, Regional utvecklingsstrategi för Halland 20	
5.3 Västerbotten – en attraktiv region där olikheter skapar utvecklingskraft, Regional utvecklingsstrategi 2020–2030 .....	21
5.4 En attraktiv och pulserande region för alla – Örebro läns regionala utvecklingsstrategi 2022–2030 .....	21
5.5 Vilka problem/utmaningar beskrivs i de regionala utvecklingsstrategierna?.....	22
5.6 Vilka utvecklingsområden och prioriteringar lyfts fram i strategierna? ...	24
5.7 Vilka arbetsmetoder och processer förordas i strategierna? .....	26
5.8 Slutligen .....	27
<b>6 Konstruktiv analys</b> .....	<b>28</b>
6.1 Facilitering snarare än systemomställning.....	28
6.2 Politik utan det politiska .....	29
6.3 Strategisk planering och faktisk rådighet.....	30
6.4 Regional utveckling förankrad i en regional samhällskontext.....	31
6.5 Det bortglömda civilsamhället .....	31
6.6 Vad kan och bör göras?.....	32
<b>7 Slutsatser</b> .....	<b>36</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>37</b>

# 1 Inledning

Denna rapport syftar till att lämna en översiktlig analys och några empiriska iakttagelser rörande utvecklingskapacitet i främst regionalt utvecklingsarbete. Tanken är att rapporten ska kunna utgöra underlag för analys- och lärande på temat *Regional utvecklingskapacitet för en hållbar samhällsutveckling*. Vi kommer att utgå från den inramning som ges i regeringens nationella strategi (2021–2030) för en hållbar regional utveckling (se skr. 2020/21:133).<sup>1</sup> I den nationella strategin, som indikerar en breddning av det regionala utvecklingsuppdraget, betonas betydelsen av det man kallar *utvecklingskapacitet för att bygga en långsiktig förmåga att stå emot och klara av en förändring, återhämta sig och för att kunna hantera samhällsutmaningar* (skr. 2020/21:133, s. 50f). Strategin utgår från samhällsförändringar knutna till demografi, teknisk utveckling (inkl. digitalisering), miljö- och klimat samt socioekonomi. Arbetet med att stärka regionala och lokala aktörers kapacitet att hantera denna utveckling anges med att olika aktörer behöver bygga resiliens, det vill säga en långsiktig förmåga att stå emot och klara av en förändring, återhämta sig och vidareutvecklas för att kunna möta samhällsutmaningarna (se även Tengblad & Oudhuis, 2014). I den nationella strategin kan vi se åtminstone följande aspekter som en del i förmågan att stärka utvecklingskapacitet:

- samordning av resurser för genomförande av olika insatser
- utnyttjande av EU-medel
- samverkan med det civila samhällets organisationer
- kompetens
- lärande
- analysförmåga
- uppföljning och utvärdering

Även *Kommunutredningen* (SOU 2020:8) ägnar uppmärksamhet åt utvecklingskapacitet och hela utredningens inramning utgår från att starka kommuner byggs med "kapacitet att klara välfärdsuppdraget". I Kommunutredningen definieras kapacitet som kommunens *förmåga att uträtta något* och i utredningen skiljer man på driftskapacitet och utvecklingskapacitet (se SOU 2020:8, avsnitt 12.2). Driftskapacitet förknippas med värden att på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt producera välfärdstjänster. Med utvecklingskapacitet avses kommunens förmåga att arbeta med utvecklingsfrågor, det vill säga förmåga att åstadkomma organisatorisk förnyelse, samarbete med andra aktörer i omgivningen samt förmågan att planera och agera utifrån en långsiktig målbild. Till utvecklingskapacitet kan också, enligt utredningen, läggas förmågan att utveckla kommunen som geografiskt område, exempelvis att stärka områdets attraktivitet för att locka till sig investeringar, nya företag, besökare och inflyttare. För detta krävs i sin tur initiativ för att stärka samarbete och samspel med andra aktörer i kommunens omgivning (se SOU 2020:8, s. 355).

---

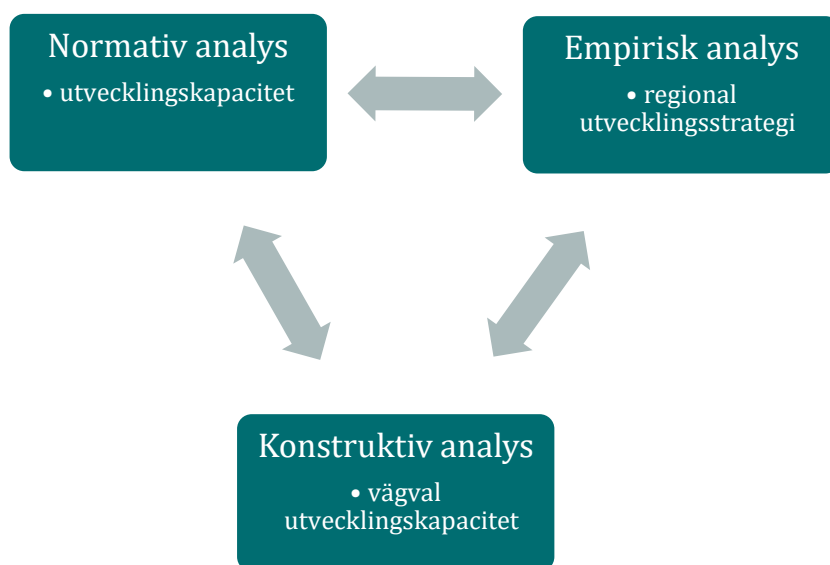
<sup>1</sup> Det bör nämnas att utvecklingskapacitet även återfinns i en rad olika policydokument på internationell nivå (se t.ex. OECD 2020, Pertoldi et al. 2022)

I denna rapport kommer vi i huvudsak att ägna oss åt utvecklingskapacitet även om driftskapacitet utgör både en beroende och oberoende faktor för utveckling. Det är värt att notera att driftskapaciteten är den mest grundläggande delen i en kommuns eller regions arbete. Det uttrycker förmågan att genomföra de uppgifter som åligger organisationen enligt lag eller på eget initiativ. Exempelvis är driften av sjukvården i regionerna naturligtvis dess viktigaste uppgift, men är på olika sätt beroende av utvecklingskapacitet. Även det omvända gäller, det vill säga att driften av sjukvård kan ses som en utvecklingsfaktor kopplad till exempelvis forskning, kompetens, professionsfrågor och även aspekter knutna till demokratisk legitimitet. Vi fördjupar inte analysen av denna relation i rapporten utan väljer att koncentrera framställningen kring aspekter av utvecklingskapacitet.

Analysunderlaget avser att fördjupa och utveckla ovanstående innehåll med ett fokus mot utvecklingskapacitet i den bemärkelse som behandlas i regeringens strategi och hos Kommunutredningen. Detta kommer att göras genom att dokumentera forskning och relevanta begrepp rörande utvecklingskapacitet och med stöd i den dokumenterade forskningen lämna några iakttagelser från regioners regionala utvecklingsstrategier. En drivkraft för att ta fram denna rapport är att försöka bidra till att precisera och konkretisera användningen av utvecklingskapacitet i främst regional utvecklingspolitik. De bestämmelser som tagits fram både i regeringens strategi och i Kommunutredningen är förhållandevis allmänna till sin karaktär och riskerar därmed att bli till *buzzwords* som är enkla att lyfta fram men som kanske saknar konkretion och användbarhet. Vi kommer i rapporten genomgående att använda oss av *utvecklingskapacitet* som en samlande beteckning för analysobjektet i rapporten. I nästa delavsnitt kommer vi att precisera underlagets analysuppgifter.

## 2 Teoretiska och metodmässiga överväganden

Avsikten är att utveckla och precisera vad som avses med utvecklingskapacitet i detta sammanhang. Analysunderlaget tar sikte på att lämna några grundläggande iakttagelser om utvecklingskapacitet i regionalt och lokalt utvecklingsarbete. Metodologiskt kommer vi att arbeta med en analytisk inramning bestående av normativa, empiriska och konstruktiva ansatser (Lundquist, 1987; Bell, Raiffa and Tversky, 1988, Johansson, Thomsen and Åkesson, 2022):



Figur 1 Normativa, empiriska och konstruktiva ansatser för analys av utvecklingskapacitet

Underlagets tre analysuppgifter kan preciseras enligt följande:

1. **Normativ analys.** Den normativa analysen genomförs som en översiktlig genomgång av tidigare forskning kring utvecklingskapacitet och begrepp som konstruerar förståelse och idéer. Tanken är att summera vad forskningen ser som bärande principer bakom att stärka processer för utvecklingskapacitet i regionalt och lokalt utvecklingsarbete.
2. **Empirisk analys.** Den empiriska analysen görs med hjälp av illustrationer hämtade från ett urval av regionala utvecklingsstrategier (RUS). Det är tre aspekter som ska dokumenteras i RUSarna; (i) hur regionens problem och utmaningar beskrivs, (ii) vilka utvecklingsområden och prioriteringar som lyfts fram i strategin samt (iii) vilka arbetsmetoder och processer som förordas i respektive strategi.
3. **Konstruktiv analys.** Avsikten är att syntetisera de normativa slutsatserna från forskning med de empiriska delarna för att identifiera skillnader och svagheter i hur berörda regioner tänker sig att arbeta med utvecklingskapacitet. I analysen ingår även att diskutera några tänkbara vägval för regionerna att stärka utvecklingskapacitet i det regionala utvecklingsarbetet.

Analysunderlaget kommer att skrivas på ett öppet sätt, med möjlighet att använda materialet för lärandeaktiviteter i konkret utvecklingsarbetet i främst regioner, men också för kommuner och andra aktörer verksamma inom policyfält knutna till det regionala utvecklingsarbetet. Analysunderlaget kommer fortsättningsvis att struktureras på följande sätt:

- Normativ analys (avsnitt 4); dokumentation av utvecklingskapacitet i internationell forskning
- Empirisk analys (avsnitt 5); några exempel på strategier i regional utvecklingspolitik
- Konstruktiv analys (avsnitt 6); reflektion kring utveckling av strategier för att stärka utvecklingskapacitet i utvecklingsarbete.
- Slutsatser (avsnitt 7).

Vi ska dock inledningsvis ge en kortfattad bakgrund till det politikfält som uppmärksammas, nämligen regional utvecklingspolitik.

### 3 Regionalt utvecklingsansvar

Den här översikten har huvudfokus riktat mot utvecklingskapacitet i politik och förvaltning kopplat till regional utvecklingspolitik. Från den 1/1 2019 har regionerna i Sverige (tidigare landstingen) fått statsmaktens uppdrag att ha ett samlande ansvar för den regionala utvecklingspolitiken i respektive län. I det regionala utvecklingsansvaret ingår att regionerna, enligt lag och förordning om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630, 2017:583), ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. I det regionala utvecklingsansvaret ingår även:

- fastställa mål och prioriteringar för regional kompetensförsörjning och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig och privat sektor
- besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete, så kallade 1:1 medel (i statsbudgetens utgiftsområde 19 för regional utveckling)
- uppgifter inom EU:s strukturfondsprogram
- upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur

I det regionala utvecklingsarbetet ingår även en rad andra uppgifter kopplade till exempelvis fysisk planering, kultursamverkan/kulturpolitik och olika självständigt utformade åtaganden i varje region rörande omställningsarbete för en hållbar samhällsutveckling (se Blom et al. 2022). En viktig utgångspunkt är att arbetet med den regionala utvecklingsstrategin bör fokuseras mot specifika lokala och regionala förutsättningar som i sin tur ska omvandlas till regionalt utformade prioriteringar och ambitioner. I detta avseende bör regionerna ha en självständig roll för att formulera en regionalt förankrad politik även om staten (regeringen och myndigheter) har en både stödjande roll och i någon mån en styrande roll genom budgetmässiga prioriteringar av medel för regional utveckling. I den av SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) framtagna skriften *Regionen i rörelse* uttrycks denna ambition på följande sätt:

Regionerna ska ha ett territoriellt perspektiv, vilket innebär att man i varje län ska driva utvecklingen utifrån politiska prioriteringar som bygger på analyser av de lokala och regionala förutsättningarna och behoven (SKR 2023, sid 9).

Regionen ska enligt lag samordna genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet med kommunerna. En grundfråga som präglat reformarbetet för en ny regional samhällsorganisation i Sverige har i hög grad ägnats åt att samordna och skapa gemensam utvecklingskraft mellan region och kommuner i respektive län (se t.ex. Johansson et al. 2015, Wänström 2021, Wänström & Persson 2023). Det är visserligen regionerna som har huvudansvaret för samspelet med kommunerna, men båda parter medverkan är avgörande för det regionala utvecklingsarbetets betydelse. Av denna anledning kommer vi i rapporten att i huvudsak uppmärksamma villkor och innehåll i regionernas kapacitetsbyggande knutet till det regionala utvecklingsansvaret.

Det är i detta perspektiv av särskilt intresse att uppmärksamma frågor om utvecklingskapacitet, det vill säga vad regionerna de facto kan åstadkomma för att bidra till regional utveckling och omställning. Det innebär att regionernas potential



för att åstadkomma detta kan knytas till frågor om demokratiska, resursmässiga (budget och kompetens) och territoriella förhållanden. I en tidigare rapport av Johansson (2011) identifierades följande utgångspunkter för utvecklingskapacitet kopplat till det regionala utvecklingsarbetet:

1. Aktörsautonomi; det aktörerna får, kan och vill göra; hur är regelverk utformade, hur ser finansieringssituationen ut, tillgång till kompetens, hur utvecklas regionala strategier och så vidare? Frågor knutna till samordningsbehov, ledarskap, organisering av flernivåstyrning, hantering av projektpolitik etc.
2. Institutionaliserade aktörsnätverk; frågor kopplade till mötesplatser och förhandlingsfora, exempelvis projektgrupper, partnerskap, referensgrupper, beredningar, och informella kontakter.
3. Demokratiskt deltagande och legitimitet; det vill säga kapacitet grundad i att utvecklingsfrågor bör växa fram underifrån där medborgares, folkrörelsers, partiers och kommuners engagemang och aktiviteter är styrande.
4. Geografi och institutionell kapacitet; det vill säga utvecklingskapacitet knutet till territoriella strukturer; exempelvis rörande funktionella samarbetsstrukturer mellan kommuner, mellan län, inom EUs sammanhållningspolitik, frågor om samhällsskydd och beredskap etc.

Ovanstående utgör en grundläggande analysram för vad som avses med utvecklingskapacitet även i denna rapport. Vi ska dock fördjupa analysen ytterligare genom att utnyttja normativa, empiriska och konstruktiva ansatser. Låt oss börja med de normativa ansatserna.

## 4 Normativ analys

Forskning om utvecklingskapacitet i den mening som uppmärksammas här problematiserar ett alltmer komplext och sammansatt samhällsliv. Ett typiskt uttryck för forskningsinriktningen ges av Cars (2002) i antologin *Urban Governance, Institutional Capacity, and Social Milieux*:

*Our particular concern is to demonstrate the diversity of the social relations between actors, their networks and the social world in which they are embedded, the tensions in the ways the social worlds interact, and the complexities of the time-space relations which are drawn into these intersections (Cars et al. 2002, p. xii).*

En vanlig utgångspunkt i den dokumenterade forskningslitteraturen är att det saknas tydliga definitioner av kapacitetsbegreppet och det är också kännetecknande att det råder oenighet kring hur kapacitet ska operationaliseras och mätas i empiriska undersökningar. I en aktuell meta-analys av forskningen om 'policy capacity' konstateras:

*Policy capacity is frequently evoked in political rhetoric, yet precise definitions remain unspecified. There is no consensus on how to operationalize and measure it (Brenton et al. 2022, p. 1).*

En grundläggande definition gavs i en tidig artikel av Honadle (1991) som listar följande aspekter som en del i politisk kapacitet:

- anticipate and influence change;
- make informed, intelligent decisions about policy;
- develop programs to implement policy;
- attract, absorb and manage resources;
- evaluate current activities to guide future action.

I den dokumenterade forskningen kan vi, bara genom en översiktlig läsning, notera begreppets mångfald där vi kan hitta följande definitioner; förmåga att ...

- säkra principer för likabehandling, rättssäkerhet, legitimitet och ansvarsutkrävande
- frambringa tillräckliga resurser för att kunna genomföra uppsatta mål
- skapa en effektiv organisering för att formulera och implementera policies
- samordna politikområden och politiska nivåer
- säkra en professionsbaserad och oberoende offentlig byråkrati
- tolka, förstå och kommunicera politiska mål
- ta fram genomtänkta och tydliga råd inför policybeslut
- utveckla nödvändig kompetens och att stimulera kunskapsutveckling och lärande

I forskningen om *capacity* används en rad sammansättningar av begreppet vilket illustrerar mångfalden av inriktningar, men också att benämningarna oftast är

begreppsligt överlappande. Den vanligaste benämningen i den dokumenterade forskningen utgörs av *policy capacity* (se t.ex. Mukherjee, Coban, and Bali 2021, Newman et al. 2013, Brenton, Baekkeskov, and Hannah 2023, Daugbjerg 2022) följt av *management capacity* (Lodge 2014, Andrews and Boyne 2010, Hammerschmid, Štimac, and Wegrich 2014), *administrative capacity* (Rozen 2013, McCrea 2020, Shin and Hall 2018) och '*institutional capacity*' (Polk 2011, Smedby and Neij 2013). Vi kan dock också hitta en rad andra benämningar som *government capacity* (McCall et al. 2021, Bello-Gomez 2020), *governance capacity* (van Popering-Verkerk et al. 2022, Christensen, Lægveid, and Rykkja 2016), *state capacity* (Haque et al. 2021, Woo, Ramesh, and Howlett 2015) och *civic capacity* (Stone 2001, de Souza-Briggs 2008, Chrislip et al. 2023).

För det första kan noteras att huvuddelen av definitionerna behandlar främst utvecklingskapacitet och endast i liten grad driftskapacitet. För det andra dominerar analytiska perspektiv som betonar utvecklingskapacitet i ett governance-perspektiv eller snarare ett flernivåperspektiv på governance. I Hooghe och Marks (2003) tappning består flernivåstyrning (multilevel-governance) av två delar. Den ena formen beskriver styrning som omfattar hierarkiskt ordnade formella institutioner som är stabila och begränsade till ett antal funktioner medan den andra lägger tonvikt på horisontella och informella relationer inom nätverkssamarbeten såsom projekt eller samverkansformer. I det första fallet är styrningen vertikalt hierarkiskt organiserad. I det andra fallet är styrningen horisontellt organiserad och mer fragmenterad och heterogen. I båda fallen är det möjligt att se flernivåstyrning som en form av decentralisering där den vertikala decentraliseringen stärker mandatet för beslutsfattande och agerande för organisationer på lägre nivåer medan den horisontella decentraliseringen fördelar mandatet för beslutsfattande och agerande till fler organisationer.

Detta resonemang pekar på ett behov där offentliga organisationer bör pröva nya arbetsätt som går utöver organisatoriska gränser för att skapa nätverksbaserad finansiering, beslutsfattande och produktions- och servicesystem (Moore & Hartley, 2010). Naturligtvis kan *governance* beskrivas på flera olika sätt och Osborne (2006) fångar det framför allt med begreppet interorganisatorisk samverkan där organisationer genom sina relationer medverkar till att leverera offentliga tjänster. En ökad nätverksbaserad samhällsstyrning har ett tydligt fokus på interorganisatoriskt samarbete, relationer, processer och ledning i mer eller mindre nya former. Det innebär arenor eller forum för samverkan mellan olika aktörer för regional utveckling där den centrala formen för organisering blir nätverkande. Uppmärksamheten på horisontella relationer mellan organisationer anknuter till såväl nätverksorganisering som flernivåstyrning, men med ett tydligt fokus på de gränsöverskridande aspekterna av organisering. Nätverksorganisering betonar samspillet inom nätverk bestående av både offentliga, privata, och ideella aktörer, medan flernivåstyrning uppmärksammar aspekter av styrning över organisatoriska gränser och de hierarkiska nivåerna (Klijn, 2008).

I denna rapport gör vi ingen egen definition av begreppet utvecklingskapacitet utan nöjer oss med att konstatera att det finns en mångfald av tankeinnehåll och att framtida förståelse och användning bör göras med preciseringar givet den kontext som är aktuell. Vi ska i det följande beskriva och analysera, med stöd i den dokumentation av forskning som genomförts i denna studie, normativa utgångspunkter för utvecklingskapacitet i offentlig politik. Vi har här kunnat klassificera den dokumenterade forskningen i fyra normativa huvudperspektiv. Det är att märka att dessa perspektiv överlappar varandra och det bör sägas att

beskrivningen nedan är kortfattad och ger endast en översiktlig bild av de olika perspektiven.

- Kapacitet i ett statsteoretiskt perspektiv
- Kapacitet i ett institutionellt perspektiv
- Kapacitet i ett policyanalytiskt perspektiv
- Kapacitet i ett civilsamhällesperspektiv (*civic capacity*)

#### 4.1 Kapacitet i ett statsteoretiskt perspektiv

*[Theda] Skocpol defines state capacity as whether a state is able to \implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances (citerat ur Cingolani 2013, p. 5)*

I det statsteoretiska perspektivet på utvecklingskapacitet analyseras statens roll, funktioner och relationer i samhällsutvecklingen i stort. En grundläggande dimension i statsteorin rör sig mellan funktionellt respektive politiskt orienterade förklaringsmodeller. I funktionella analyser utgör grundtemat att staten utvecklar instrument som syftar till att främja och vidmakthålla samhällsfunktioner som exempelvis en fri marknad, utbildningsinsatser, kommunikationer och infrastruktur. I de politiskt orienterade analyserna problematiseras istället statens självständighet att åstadkomma systemomställning eller strukturförändringar, ofta i konflikt med olika samhällsintressen (Therborn 1980, Alford & Friedland 1985, Jessop 1990).

I forskning om utvecklingskapacitet i ett statsteoretiskt perspektiv kan vi hitta en rad studier framtagna i slutet av 1980-talet och början på 1990-talet (för översikter, se Cingolani 2013, Rothstein 1992, Farazmand 2009, Fukuyama 2013, Kim et al. 2018, El-Taliawi, O. G., and Z. Van Der Wal. 2019). I detta sammanhang utgör begreppet 'state capacity' den vanligaste benämningen och huvudintresset i denna inriktning handlar om att skapa en preciserad analysram och kapacitet har här analyserats, för att nämna några få exempel, som förmågan att skapa ekonomisk tillväxt (Hall & Kanaan 2021), innovationsförmåga (Shin & Hall 2018), rättssäkerhetsgarantier och anti-korruption (Rothstein & Teorell 2008), lärandesystem (Braun & Benninghoff 2003), satsningar på socialt kapital (McCall et al. 2021), utvecklingsbetingelser i tredje världen (Haque et al. 2021) och så vidare.

Utvecklingskapacitet i ett statsteoretiskt perspektiv kan knytas till senare års strävanden att introducera hållbarhet i den regionala utvecklingspolitiken. I tillämpningen av hållbarhetsperspektiv har debatten i någon mån kretsat kring vilken typ av hållbarhet som bör prägla politiken. Å ena sidan framställs hållbarhet i en svag form med ambitionen att hållbarhet har potential att bidra till ekonomisk tillväxt och innovationskraft med insatser för grön omställning, sociala innovationer och entreprenörskap riktat mot exempelvis klimatanpassning och ekologisk mångfald. En stark form av hållbarhet står för ståndpunkten att ekonomisk tillväxt är oförenlig med långtgående ambitioner för hållbarhet (om stark och svag hållbarhet, se Arrow et al. 2004, Owens 2003). Tolkat med en stark form av hållbarhet bör den regionala utvecklingspolitiken bryta med det förhärskande och förgivetagna antagandet att ekonomisk tillväxt är en nödvändig förutsättning för att skapa långsiktigt hållbara samhällsstrukturer. Det bör sägas att idéer och politiska ambitioner för en stark hållbarhet hittills varit underordnad det dominerande tillväxtparadigmet i den regionala utvecklingspolitiken. Det finns en del öppningar i rådande diskurser för inslag av ett systembrytande perspektiv gällande frågor om exempelvis klimatanpassning och relationerna mellan stad och land (Olsson 2020,

Björling & Rönnblom 2023). Men, det återstår att se om dessa öppningar leder till en bredare omformulering av hållbarhetsperspektiven i det regionala utvecklingsarbetet. Ett statsteoretiskt perspektiv för utvecklingskapacitet för en hållbar regional utveckling kan illustreras med följande matris.

Tabell 1 Hållbarhetsformer och utvecklingskapacitet

Hållbarhetsform	Ekologisk hållbarhet	Ekonomisk Hållbarhet	Social hållbarhet
Svag – Funktionell	Grön omställning	Grönt entreprenörskap	Sociala innovationer
Stark – Politisk	Klimatanpassning	Jämlikhet	Stad-land

Begreppet grön omställning har, för att ge en exemplifiering, definierats av Tillväxtverket som en väg att

*”på sikt stärka företagens konkurrenskraft, leda till ökad tillväxt och sysselsättning samtidigt som företagen minskar sin miljö- och klimatpåverkan (Tillväxtverket web 2023).*

Om vi i stället talar om insatser för klimatanpassning gör Naturvårdsverket en bestämning som anger behov av nödvändiga förändringar, oberoende av om de gynnar tillväxt eller inte:

*Arbetet med klimatanpassning syftar till att skydda miljön och människors liv, hälsa och egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat medför för mark, vatten och bebyggelse (Naturvårdsverket web 2023).*

Analysdimensioner mellan funktionell och politisk orientering pekar på normativa perspektiv på utvecklingskapacitet för behov av att skapa en idémässigt förankrad regional utvecklingspolitik i gränslandet mellan att...

- åstadkomma en grön omställning för näringslivsutveckling och att kunna realisera kraftfulla instrument för att minska koldioxidutsläpp och tvingande regler för klimatanpassning
- satsningar på innovationer/entreprenörskap och samtidigt utveckla en politik som tydliggör frågor kopplade till social skiktning och jämlikhet
- överväganden präglade av att bygga samhällsförhållanden präglade av social tillit i olika samhällsmiljöer och ingripande förslag för att bryta med ett urbant tolkningsföreträde.

## 4.2 Kapacitet i ett institutionellt perspektiv

*[institutional capacity is] a moving target... today, institutional capacity often implies a broader focus of empowerment, social capital, and an enabling environment, as well as the culture, values and power relations that influence us”(van Well 2011, p. 28)*

Institutionellt kapacitetsbyggande är en process som befinner sig mellan frågan att designa en institution och förändra en institution, det vill säga att gå från en ordning till en annan (De Magalhães et al 2002). Den processen är i sig inbäddad i ett antal tidigare nämnda förutsättningar för hur den är organiserad uttryckt som governance och nätverk. Resonemang om institutionell kapacitet ges en grundläggande inramning av van Well (2011) som i sin tur bygger på teorier om

institutionell kapacitet hos bland annat Amin och Thrift (1995), March och Olsen (1995), de Magalhaes et al. (2002).

I det här sammanhanget avses med institutionell kapacitet den regionala förmågan att medverka till en regional utveckling tillsammans med andra aktörer med intresse för det regionala, i bemärkelsen geografiska/territoriella, utvecklingen. Det medför i sin tur att frågan om intressenter och deras engagemang i allra högsta grad även behöver inkludera de territoriella områdets invånare och deras möjligheter till att medverka genom att ge tillräckligt inflytande och makt att kunna påverka den sociala, ekonomiska och miljömässiga utvecklingen inom regionen.

I diskussionen om institutionell kapacitet lyfter van Well (2011) och De Magalhães et al (2002) fram tre huvudtyper av kapaciteter förknippade med ett institutionellt perspektiv: kunskapsresurser, relationella resurser och mobiliseringskapacitet. Dessa element avser framför allt processer och inte en lagrad form av tillgångar, utan snarar något som hela tiden behöver förvärvas. Med kunskapsresurser avses flera olika kunskapsformer såväl kunskap i form av vetande, men även kunskap som går under benämningen tyst kunskap (tacit knowledge), men som avser i huvudsak en underförstådd och inte uttalad kunskap (Polanyi, 1966). Det handlar till stor utsträckning om aktörer och intressenters förståelseram i vad som uppmärksammas och hur det värderas, men även intresset för att utveckla nya idéer och förmåga att handla därefter (De Magalhães et al, 2002). När det kommer till relationella resurser uppmärksammar de hur aktörer och intressenter hittar former för gemensamma insatser, vilket många gånger uppträder i nätverk som utifrån olika värden knyter samman intressenterna. Nätverk kan vara självinitierade av de som ingår i nätverket, men har de ett specifikt syfte upprättas de med ett uppdrag, vilket ofta är fallet i offentlig sektor, genom medvetna insatser för att bygga upp samarbeten (Klijn, 2008). Frågan blir sedan hur nätverk kan användas, vilka resurser, legitimitet och räckvidd de har eller ges i arbete och hur maktrelationen ser ut mellan de som ingår i nätverket, men även hur nätverk i sin tur kopplar sig till omgivningen, andra aktörer, för att tillse att de får en nödvändig resursbas (De Magalhães et al, 2002). Mobiliseringskapaciteten avser förmågan hos intressenter och deras nätverk att dra samman resurser och idéer med syfte att skapa gemensamma aktiviteter, att samverka. Utgångspunkten för mobilitet är att det finns intressenter som ser möjligheter med befintliga strukturer eller ser en potential att förändra dem. För detta krävs inte endast resurser, utan även förmåga hos aktörerna att välja metoder som är relevanta (De Magalhães et al, 2002). I och med det behövs förändringsagenter eller vad som ibland benämns institutionellt entreprenörskap som har intresse av särskilda institutionella arrangemang och som utnyttjar resurser för att skapa nya institutioner eller för att omvandla befintliga (Maguire, Hardy, Lawrence, 2004).

Institutionell kapacitet och kapacitetsbyggande har således ett handlingsperspektiv och uppmärksammar betydelsen av identitets- och kulturaspekter, handlingsmönster, rutiner, anpassningslogiker, stigberoenden, möjlighetsfönster etc. March & Olsen (1995) tar fasta på kapacitetstyper som handlar om själva processen/byggandet av kapacitet, spridningsmodeller och mobiliseringsfaktorer. Institutionellt kapacitetsbyggande handlar om att åstadkomma handling genom att koppla ihop identiteter och intressen i den politiska miljön:

*In an institutional perspective, governance involves creating capable political actors who understand how political institutions work and are able to deal effectively with them" (March and Olsen 1995, p. 28).*

Studier där regional utveckling och förmågan att utveckla former för att mötas visar samtidigt på svårigheter att nå längre än att inblandade aktörer ser positivt på relationsbyggande och kunskapsutvecklingen. Det finns även exempel på svårigheter att involvera allmänheten och lokala politiker. Sammantaget visar Smedby m.fl. (2013) att möjligheten till att bygga relevanta relationer och utveckla betydelsefull kunskap i dessa relationer föreligger, men behöver samtidigt ett systematiskt stöd. Det gäller även och framförallt förmågan att mobilisera relationer och kunskapsutveckling samt insatser för förändring och utveckling. Det visar sig att trots överenskommelser mellan aktörer som möts är det påtagligt att bristen på kontinuerlig systematisk uppföljning och uppmärksamhet kring tidigare överenskommelser leder till att aktörerna inte fullföljer tidigare överenskommelser och framtagna riktlinjer. Problemet verkar bland annat finnas i bristen på möjligheten att styra denna typ av arenor eller nätverk som ofta vilar på informella grunder. Något som även Polk (2011) uppmärksammar i sin studie. Trots goda intentioner och en central påverkan på det politiska beslutsfattande från nätverken som tagit fram beslutsunderlaget nyttjas inte den institutionella kapaciteten som finns i nätverksformen, främst för att det inte är en del av den traditionsenliga policyprocessen som bärs av den vertikala beslutsstrukturen.

Sammanfattningsvis öppnar det institutionella perspektivet för en normativ inramning som fokuserar på den potential för utvecklingskapacitet som finns i organiserad samverkan i ett horisontellt och territoriellt sammanhang. I det regionala utvecklingsarbetet har regionerna givits ett uppdrag att utforma regionala utvecklingsstrategier med delsyftet att mobilisera och samordna aktörer med förankring i det regionala samhällslivet. Analysdimensioner i denna del berör frågor om att ...

- förankring, styrning och möjliggörande i en regional samhällskontext
- stärkta kunskapsresurser och lärande och kompetensutveckling för innovationer och nya idéer
- relationella resurser för samhandling och samordning av aktörsnätverk
- mobilisering för gemensamma aktiviteter bland annat kopplat till metodutveckling, spridningsmodeller och arbete med aktiv uppföljning, och utvärdering

### 4.3 Kapacitet i ett policyanalytiskt perspektiv

*What is common in these approaches of [policy] capacity is that a highly capable state is not an end goal in itself, but a necessary means for enabling sophisticated policy deliberations, designs and implementation (Bali & Ramesh 2018).*

Forskningsområdet om utvecklingskapacitet har fått en från 1990-talet och framåt växande betydelse inom forskningsfältet public policy. Policyforskarna Bali & Ramesh (2018) ges utrymme att i Routledge Handbook of Policy Design ägna ett särskilt kapitel åt "Policy Capacity" som begrepp och forskningsinriktning. Bali & Ramesh ger en kritisk värdering av begrepps användningen och pekar på att det blivit närmast ett klichéartat uttryck som anger att kapacitet är en nödvändig förutsättning för effektivt policyskapande och implementering i offentlig sektor. Man konstaterar att kapacitetsbegreppet blivit 'shrouded in mystery and confusion'. I likhet med ansatsen i denna rapport lyfter Bali & Ramesh fram ett antal normativa perspektiv på kapacitetsskapande i politik och förvaltning. Man kan här visa att de normativa ansatserna rör sig på olika abstraktionsnivåer och är ofta kopplade till policyanalysens grundperspektiv av en policyprocess eller policycirkel bestående av

flera faser; policyinitiativ, beslut, implementering, utvärdering och feedback och så vidare (se även t.ex. (se t.ex. Mukherjee, Coban, and Bali 2021, Newman et al. 2013, Brenton, Baekkeskov, and Hannah 2023). Bali & Ramesh hävdar att ett policyperspektiv på utvecklingskapacitet består av analyser som undersöker den offentliga politikens förutsättningar för att arbeta med...

- analytiska uppgifter inför policybeslut att kunna identifiera policyproblem, ta fram alternativa lösningsförslag och att utforma och kalibrera en policy design
- operationella uppgifter vid genomförandet av policybesluten, det vill säga frågor om finansiering, personalförsörjning, organisering, samordning och ansvarsutkrävande
- politiska uppgifter såsom former för politiskt beslutsfattande, legitimitetsaspekter, förhandlingar och konflikthantering med intressenter och så vidare.

Bali & Ramesh identifierar en rad normativa villkor eller principer som kan knytas till ovanstående uppgifter i en matris enligt följande (jfr Bali & Ramesh 2018):

Tabell 2 Policyanalys och utvecklingskapacitet

Uppgifter	Individnivå	Organisationsnivå	Systemnivå
<b>Analytiska</b>	Att policyn utvecklas med grund i expertis och professionskompetens	Involverade organisationer dokumenterar erfarenheter, utvecklar en god organisationskultur och försedd med relevant teknologi	Att ställa krav på god utbildningsnivå och system för att trygga kontinuerlig kompetensutveckling
<b>Operationella</b>	Att personalen har förmåga att kunna kommunicera beslut, hitta finansiering, bedriva ett gott ledarskap, problemlösningsförmåga.	Förmåga att involverade organisationer besitter samordningsförmåga och förmåga att mobilisera resurser	Fungerande och legitima system för ansvarsutkrävande, upphandling och kontraktsregler
<b>Politiska</b>	Aktörer med politisk fingertoppskänsla och intresse för innovationer och entreprenörskap	Organisationer med effektiva kommunikationsformer och förhandlingsförmåga	System som kännetecknas av att vara tillitsbaserade och med strukturer för politisk och demokratisk legitimitet

Tabell 2 anknyter till en vanligt förekommande tankefigur i traditionell forskning om policyanalys, nämligen att beakta problem knutna till olika analysenheter som individ, organisation och system. Vi kan också i policyanalys hitta problematiseringar av de politiska institutionerna i ett flernivåperspektiv, exempelvis mellan nationell, regional och lokal nivå (Bache & Flinders 2004, Montin 2011). Analysen av utvecklingskapacitet i regional utvecklingspolitik bör därför i det policyanalytiska perspektivet beakta den typen av analysenheter och analysnivåer. Några aspekter som återfinns i tabell 2 berör frågor...

- på individnivå om expertkunskap, kommunikationsförmåga, ledarskap och politikernas förmåga att styra och leda
- på organisationsnivå om finansiering, organisationskultur, samordningsmetoder, förhandlingsystem samt



- på systemnivå gällande utbildningsnivåer, ansvarsutkrävande och demokratisk legitimitet

#### 4.4 Kapacitet i ett civilsamhällesperspektiv

*Keen observers of civic life – both local and outside the community – know why some communities make more progress than others. (...) They manage disparities in power and divisiveness of politics through radical inclusion, authentic engagement and mutual learning (Chrislip et al. 2023, p. 15).*

Avslutningsvis ska vi lyfta fram ett perspektiv på utvecklingskapacitet som betonar betydelsen av demokratiskt deltagande och legitimitet. Perspektivet utgår från idéer och teorier som i främst amerikansk forskning om regional (och lokal) utveckling kommit att lyfta fram begreppet civic capacity grundat i en lång tradition av demokratiforskning med inspiration från tänkare som Alexis de Tocqueville, John Dewey och i mer modern tappning av Robert Putnam respektive Clarence Stone. Utgångspunkten är att de offentliga institutionerna är beroende av ett vitalt civilt samhälle som möjliggör för aktivt och jämlikt deltagande bland medborgare, brukare och ideellt föreningsliv. Ofta problematiseras i denna forskning tendenser till sviktande tillit för de offentliga institutionerna och en urgröpning av värden förknippade med kollektivt ansvarstagande och social sammanhållning (se t.ex. arbeten av de Souza-Briggs 2008, Putnam & Garrett 2020, Chrislip et al. 2023). Teorifältet anknyter till politiska teorier om socialt kapital, jämlikhet, deliberativ demokrati, maktregimer, kommunitarianism. Civic capacity definieras som:

*The capability of neighborhoods, communities and regions to plan, learn and act together to solve problems in the public interest (Chrislip et al. 2023, p. 17, se även Letki 2007).*

Ett exempel på forskning om civic capacity kan hämtas från Colorado State University i USA som utifrån ett **Civic Capacity Index**, bestående av 42 variabler i en medborgarenkät, möjliggör jämförelser mellan delstater och lokalsamhällen vad gäller styrkan i det civila samhället. Operationaliseringen av civic capacity försöker fånga in förhållanden i civilsamhället kring dess förmåga att samla ett ledarskap, skapa inkluderande arbetsätt/mötesplatser, livaktiga sociala nätverk, kollektiv handling, gemensamt ansvarstaganden och så vidare. I index mäts också graden av lyhördhet och tillmötesgående från etablerade institutioner i förhållande till social aktivism i civilsamhället. Utvecklingskapacitet knutet till styrkan i det civila samhället berör åtminstone följande analysdimensioner; i vilken utsträckning den regionala utvecklingspolitiken riktar uppmärksamhet mot att ...

- forma ett politiskt och demokratiskt ledarskap med förmågan att samla organisationer, intressen och aktivister för politisk förändring
- åstadkomma jämlika och inkluderande deltagandeformer
- skapa institutioner som förmår mobilisera det civila samhällets organisationer för att lösa kollektiva problem
- lyfta fram gemensamma värdegrunder och tillit med stöd av idéer om partnerskap mellan organisationer i offentlig, privat och civil sektor
- betona betydelsen av bred samverkan mellan många olika aktörer i samhället

## 4.5 Summering

Vi har i detta avsnitt, och med stöd i forskning, kunnat identifiera fyra övergripande normativa perspektiv på utvecklingskapacitet. Forskningsfältet uppmärksammar både olika begreppsmässiga och innehållsliga utgångspunkter. Perspektiven behandlar både övergripande samhällsstrukturer ner till policyproblem i enskilda eller detaljerade avseenden. Det är värt att poängtera att vår genomgång är kortfattad och schematisk även om vi som underlag för analysen dokumenterat över 100 vetenskapliga studier i ett stadigt växande forskningsområde om utvecklingskapacitet.

Vår slutsats av forskningen är att principer bakom att stärka utvecklingskapacitet i regionalt utvecklingsarbete bör ses mångdimensionellt. Förmågan att stärka arbetet med att uppnå politiska ambitioner om hållbarhet i regional utveckling bör innefatta överväganden som exempelvis förmår skapa utrymme för att inte endast fungera faciliterande utan även förmår bryta med dominerande utvecklingsdrag i samhället. Det gäller att ta sig ur en stark spårbundenhet i förhållande till allmänna utvecklingsdrag och hitta politiska framkomstvägar med specifik förankring i regionala sammanhang med dess sociala nätverk. Forskningen uppmärksammar också behov av att stärka processer i det regionala utvecklingsarbetet som förmår hitta balanser mellan flera nivåer och med överväganden kring vilka uppgifter som ska lösas. Slutligen hävdas i en del forskning, om än inte dominerande i forskningsfältet, att det civila samhället och demokratiskt deltagande utgör betydelsefulla förutsättningar.

Vi ska i nästa avsnitt fördjupa analysen med att studera fyra regionala utvecklingsstrategier. Tanken är, för det första, att ge bilder av hur problem, utvecklingsområden, prioriteringar och arbetsmetoder som förordas i respektive strategi. För det andra att skapa ett underlag för att analysera hur de valda strategierna förhåller sig till de normativa perspektiv som lyfts fram tidigare i detta avsnitt.

## 5 Empirisk analys

För att genomföra, pröva och reflektera över regional utvecklingskapacitet sker en första empirisk analys av ett urval av regionala utvecklingsstrategier (RUS) för att se vilken utvecklingskapacitet de själva ser ett behov av. Inledningsvis finns det även anledning att betona att Tillväxtverkets under åtminstone de senaste fem åren genomfört en rad analyser av det regionala utvecklingsarbetet och då huvudsakligen använt begrepp, närbesläktade till utvecklingskapacitet, som hållbarhet, robusthet och resiliens. I Tillväxtverkets analyser konstateras att regionerna arbetar med olika utmaningar och förutsättningar. Det kan gälla frågor knutna till exempelvis kompetensförsörjning och utmaningar med att få utrymme att arbeta med de regionala utvecklingsfrågorna i relation till hälso- och sjukvårdsfrågorna (se främst Tillväxtverket 2020, 2022, 2023a, 2023b). Även Riksrevisionen (RIR 2022:8) har genomfört en granskning för att analysera på vilket sätt regeringen givit kraft till den regionala utvecklingspolitiken, det vill säga utifrån vilka förutsättningar har den verkat. Även om inte utvecklingskapacitet som term används av vare sig Tillväxtverket eller Riksrevisionen behandlas den typen av frågor, men med en annan terminologi. Huvudfokus riktas mot hur en innovativ utveckling inom regionernas territoriella områden ska åstadkommas. Om vi gör en övergripande tolkning kan vi notera att det återkommande görs analyser av frågor om hållbarhet, resurssituation, samverkan, kompetensförsörjning och social inkludering. Vi kan även hitta problematiseringar kring frågan om vilken rådighet regionerna faktiskt har över de förhållanden som behandlas i RUS:arna. I detta utformas ofta idéer om behov av samverkan med andra, men också om aspekter knutna till ansvars- och uppgiftsfördelningen i relation till staten respektive kommunerna.

För den här genomgången har vi valt en mindre omfattning av den empiriska genomgången med syfte att exemplifiera hur frågan regional utvecklingskapacitet framträder i regionala strategiska dokument. Vi har tittat på regionerna Västra Götalandsregionen, Halland, Västerbotten och Örebro läns RUS:ar. De ska endast ses som illustrationer för resonemang om utvecklingskapacitet och de avses således inte representera något annat än just fyra exempel för hur frågan behandlas i regionala strategiska dokument. Det har inte heller varit möjligt, inom ramen för detta uppdrag, att göra ett större urval av län.

I det följande presenterar vi inledningsvis huvuddragen i de fyra regionernas RUS:ar. Därefter följer avsnitt som i tur och ordning tar sig an tre frågor; (1) hur problem och utmaningar beskrivs; (2) vilka utmaningsområden och prioriteringar som lyfts fram samt (3) vilka metoder och processer som förordas. Slutligen följer ett avsnitt som kortfattat summerar den empiriska analysen.

### 5.1 Västra Götalandsregionen – Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021 – 2030

Västra Götalandsregionen är den RUS som är mest kortfattad i förhållande till de andra tre i urvalet. Den är tydligt strukturerad i ett mål (tre delmål), fyra långsiktiga prioriteringar och fyra tvärssektoriella kraftsamlingar. I texten praktiseras en diskurs där ett större antal positivt laddade värdeuttryck används och flera av dessa återkommer. Det som sägs är i stor utsträckning allmänt, men har samtidigt en omfattning på vad som ses som utmaningar och potentiella insatser, vilket gör att frågan om vem och hur som förväntas agera på texten efterfrågas i läsningen, men

besvaras inte så tydligt. Det är uppenbart att regional utveckling i detta sammanhang uppfattas behöva ha en stark anknytning till industrin och dess utveckling. Texten vänder sig till organisationer och inte till allmänheten som generellt skulle ha svårt att förstå vilka konkretiseringar som texten avser.

**Mål 2030:** Tillsammans gör vi Västra Götaland till ett föredöme för omställning till ett hållbart och konkurrenskraftigt samhälle.

**Tre delmål 2030:** Robust och sammanhållet, Jämlikt och öppet, Fossiloberoende och cirkulärt

**Fyra långsiktiga prioriteringar (fyra år):**

Stärka innovationskraften – för ett konkurrenskraftigt näringsliv i framkant

Bygga kompetens – för bättre kompetensförsörjning och livslångt lärande

Öka inkluderingen – för tillit och sammanhållning

Knyta samman Västra Götaland – för hållbar och förbättrad tillgänglighet

**Fyra tvärssektoriella kraftsamlingar (mandatperiod):** Fullföljda studier, Digitalisering, Elektrifiering, Cirkulära affärsmodeller

**Fyra vägledande principer i genomförandet:**

Vi tar tillvara på olika platsers förutsättningar och möjligheter.

Vi ökar invånarnas delaktighet och inflytande.

Vi experimenterar för att lära, skala upp och implementera.

Vi är modiga och förändringsorienterade ledare.

## 5.2 Halland – bästa livsplatsen 2035, Regional utvecklingsstrategi för Halland

Hallands RUS har en helt annan karaktär än Västra Götalandsregionen. Den är något mer omfattande och resonerande. Den är samtidigt inte lika tydligt strukturerad i mål, strategier, satsningar och det är flera olika aspekter som diskuteras kring regional utveckling. Visionen för Halland är "Bästa livsplatsen" och strategin behandlar regionens styrkor och utmaningar. Det presenteras tre styrkor för regionen och tre utmaningar, men eftersom de senare delas upp i underkategorier så blir det sammantaget åtta utmaningar. Texten har ett fokus på människors förutsättningar att bo, arbeta och leva. Det handlar därför om boende, arbetsmarknad, kultur, vård etc. och i mindre utsträckning diskuteras näringslivsutveckling.

- **Ta tillvara de styrkor vi har utvecklat hittills**
  - En attraktiv region som har goda förutsättningar för en hållbar utveckling
  - En plats präglad av närhet och tillgänglighet
  - Ett läge och ett engagemang som skapar samarbetsmöjligheter
- **Ta itu med våra utmaningar**
  - *Demografiutmaningen:* Stärka Halland genom en god och långsiktig ekonomisk utveckling
  - *Platsutmaningen:* Stärka en hållbar närmiljö och en attraktiv livsmiljö i hela Halland
  - *Demokratiutmaningen:* Stärka Halland genom delaktighet och tillit
- **Ta oss an arbetet tillsammans**
- **Fem övergripande principer:**
  - Tillämpa ett helhetsorienterat arbetssätt
  - Ingen ska lämnas utanför samhällsutvecklingen
  - Anpassa ekonomiska resurser efter olika behov och långsiktig nytta
  - Bruka utan att förbruka eller missbruka ekologiska resurser
  - Samverka för genomförandekraft

### 5.3 Västerbotten – en attraktiv region där olikheter skapar utvecklingskraft, Regional utvecklingsstrategi 2020–2030

Västerbottens RUS har utifrån sin vision två övergripande mål och utifrån dessa presenterar de ett antal indikatorer med utgångspunkt i Agenda 2030 sorterade i något av de två övergripande målen. Därefter presenteras tre inriktningar och sex prioriteringar. Det blir sedan ett mer eller mindre ingående resonemang kring varje prioritering för att beskriva vad som avses, men inte så mycket om hur. Skog, naturresurser och energi återkommer för att sätta den specifika karaktären för denna region. Det finns ett visst näringslivsfokus och på naturen som en central del av livsvillkoren. Texten har mycket karaktären av normal rapporttext. I jämförelse med Halland är den inte riktad mot allmänheten, men blir heller inte lika abstrakt i sina uttryck som Västra Götalandsregionen.

**Två övergripande hållbarhetsmål:** En levande plats, En cirkulär plats.

Till dessa följer indikatorer som anknyter till Agenda 2030. 31 indikatorer för en levande plats och 16 indikatorer för en cirkulär plats.

**Tre inriktningar:** Sammanhållen region, Jämlik och jämställd inkludering, Föregångare i omställning

**Sex prioriteringar** (Varje prioritering delas sedan upp i delprioriteringar) :

1. Västerbotten – En nytänkande och smart region
  - 1.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 1.2. Digitalisering och nya lösningar
  - 1.3. Utveckling av innovationer
2. Västerbotten – En region med platsbaserad hållbar näringslivsutveckling
  - 2.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 2.2. Växande, starkare företag och nya livskraftiga företag
3. Västerbotten – En nära tillgänglig region
  - 3.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 3.2. Investeringar i hållbara transportsystem
  - 3.3. Hållbar mobilitet
  - 3.4. Investeringar i digital infrastruktur
4. Västerbotten – En region med hållbara livsmiljöer att bo, verka och leva i
  - 4.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 4.2. Utveckla och förvalta naturarv, livsmiljöer och en aktiv fritid
  - 4.3. Utveckla kultur och kulturarv
  - 4.4. Hållbar konsumtion, inklusive energianvändning
5. Västerbotten – En hälsofrämjande region
  - 5.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 5.2. Hälsosamma levnadsvanor
  - 5.3. Hälsosamma arbets- och verksamhetsmiljöer
  - 5.4. Trygg vård och social omsorg, särskilt för barn, unga och sårbara grupper
6. Västerbotten – En region rik på kompetenser
  - 6.1. Kapacitet för samverkan och samhandling
  - 6.2. Likvärdigt deltagande i arbets- och samhällsliv, särskilt genom utbildning, kompetensförsörjning i företag och verksamheter

### 5.4 En attraktiv och pulserande region för alla – Örebro läns regionala utvecklingsstrategi 2022–2030

Örebro RUS är kanske den mest omfattande även om sidantalet är ungefär detsamma om för Västerbotten, men den har betydligt mindre av illustrationer och

mer text. Den är också något rörigare och mer svåröverskådlig. Den beskriver tre övergripande mål och till varje av dessa mål har man identifierat 6–8 effektmål som i sin tur går att mäta med två indikatorer. Texten liknar till stor utsträckning Västerbottens till sin karaktär, men är något svårare att ta till sig. Kanske mest på grund av den är inte lika enkel i sin övergripande struktur. Det är samtidigt svårt att se att den har någon särprägel med anknytning till platsen och dess historia annat än att man försöker göra en poäng att man är en knutpunkt där alla passerar eller ett hjärta som är en pulserande mitt för Sverige.

**Tre övergripande mål, Effektmål och indikatorer:**

- Stark konkurrenskraft
  - Förbättrad kompetensförsörjning
  - Ökad kunskapsintensitet
  - Ökad innovationskraft
  - Ökad entreprenöriell aktivitet
  - Ökad nationell attraktionskraft
  - Ökad global konkurrenskraft
  - Ökad tillväxt i näringslivet
  - Ökad produktion inom areella näringar
  
- Hög och jämlik livskvalitet
  - Goda uppväxtvillkor
  - Goda försörjningsmöjligheter
  - Ökad grad av delaktighet och inflytande
  - Attraktiv boende- och närmiljö
  - God och jämlik hälso- och sjukvård
  - God och jämlik folkhälsa
  
- God resurseffektivitet
  - Minskad klimatpåverkan
  - Giftfri miljö
  - Ökad biologisk mångfald
  - God vattenförsörjning
  - Mer bioekonomi och cirkulära flöden
  - Ökad andel förnybar energi

Till varje effektmål finns två indikatorer i procent som följs upp varje år.

**Tio prioriterade områden:** /Näringsliv och entreprenörskap, /Innovationskraft och specialisering, /Kunskapslyft och utbildning, /Kompetensförsörjning och matchning, /Social sammanhållning och demokrati, /Hälsofrämjande arbete och hälso- och sjukvård, /Klimat, miljö och energi, /Bostadsförsörjning och attraktiva miljöer, /Transporter och infrastruktur och /Upplevelser och evenemang.

Dessa behandlas utifrån – Nuläge, önskat läge 2030 och det skrivs fram tre strategier för varje prioriterat område. För varje prioriterat område identifieras vilka effektmål som kan hänföras till det. En indikator kan vara aktuell för flera områden.

## 5.5 Vilka problem/utmaningar beskrivs i de regionala utvecklingsstrategierna?

Det går att se den regionala utvecklingsstrategin som en beskrivning av ett åtagande eller så vill man även förstå varför just denna strategi är relevant för den region som beskriver den. Det är också därigenom det går att förstå vilken typ av kapacitet som kan behövas för den framtida utvecklingen inom respektive region. Det är därför intressant att analysen av de regionala utvecklingsstrategierna i de fyra exemplen visar relativt lite resonemang kring vad som är problemet eller utmaningarna för det territoriella området. Utan att göra en allt för enkel språklig poäng så har dessa regioner inga problem, men en del utmaningar lyfts fram. Det finns dock en påtaglig

tendens att de utmaningar som behandlas inte är tydliga, konkreta eller regionala i någon större utsträckning. Resonemang om de regionala förutsättningarna för utveckling grundas snarare i en mer allmän förståelse av framtida samhällsutmaningar och utvecklingsbehov än av territoriella problem och utmaningar för den avsedda regionen. Hallands RUS är ett bra exempel på att utmaningar inte utgår från att det skulle finnas något problem att åtgärda, utan att utmaningar är insatser som behöver göras. Detta framgår inte minst då den övergripande strategin är att: ta tillvara de styrkor de har, arbeta tillsammans och ta itu med sina utmaningar. Det är förmodligen som det påtalas i Västerbottens RUS att många utmaningar är gemensamma för de flesta regioner, men det finns flera andra möjliga skäl till att RUS:arna ser ut som de gör i detta avseende. Ett skäl är att de inte genomgående framgår att de på ett tydligt och fördjupat sätt har grundat strategin på en analys av utmaningar konkreta för regionen. Ett annat skäl kan vara det som påtalas i Örebros RUS inledningsvis att man vill förstärka det som går bra och det kan i sin tur leda till att man tonar ner vilka utmaningar som föreligger för regionen.

Finns det då inga beskrivningar i RUS:arna av vilka utmaningar som föreligger för regionerna? Det skiljer sig åt mellan dem hur framtida utmaningar behandlas och vilka de anses vara, men det finns samtidigt några gemensamma mönster. Genomgående benämns utmaningar som olika samhällsutmaningar, det vill säga utmaningar som inte knyts till de mer regionala eller territoriella förutsättningarna. Överlag beskrivs utmaningar i betydelsen som något komplicerat vilket kräver en extraordinär insats. Det är med andra ord riktat mot insatser som behöver göras snarare än att något identifieras som problematiskt. Det är även av mer allmän eller generell karaktär än specifikt och konkret. Exempel på det är Västra Götaland (s. 9) som listar åtta samhällsutmaningar som exempelvis kan vara:

- Utvecklingen inom digitalisering, automatisering och artificiell intelligens innebär behov av ny kunskap och nya kompetenser.
- Många barn och unga lämnar grundskolan och gymnasiet utan godkända betyg.
- Bristen på vissa kompetenser är stor inom både privat och offentlig sektor samtidigt som många saknar arbete

Dessa utmaningar beskrivs på ett likartat sätt men därefter sker egentligen ingen konkretisering av vad dessa utmaningar innebär eller hur det kommer till uttryck i det egna territoriella området. Undantaget är Örebros RUS som mer genomgående tar sin utgångspunkt i beskrivningar i regionen genom att till exempel ta upp den låga kunskapsnivån och att förhållandevis få ungdomar når gymnasiebehörighet, bristen på bostäder eller svag utveckling i kunskapsintensiva företag. Detta är "utmaningar" som delas med många andra regioner och på det sättet inte territoriellt unika, men samtidigt gör den regionala konkretiseringen det möjligare att identifiera det sammantagna behovet av vilken utvecklingskapacitet som kan behövas för den regionala utvecklingen.

Sammanfattningsvis kan sägas att de regionala utvecklingsstrategierna som studerats i denna rapport inte i någon större utsträckning anger vad som är den mer specifika regionala problematiken som behöver hanteras. Det är inte heller så att de utmaningar som anges i någon större utsträckning är regionalt specifika eller beskrivs på vilket sätt de mer generella samhällsutmaningarna som relateras till i RUS:arna beskriver hur de är särskilt utmärkande i den region RUS:en behandlar. Inte desto mindre bildar dessa beskrivningar listor av vilka prioriteringar som behöver göras inom respektive region.

## 5.6 Vilka utvecklingsområden och prioriteringar lyfts fram i strategierna?

Överlag i de fyra exemplen av RUS rör sig prioriteringarna över i princip alla möjliga områden som kan vara relevanta för hur samhällsutvecklingen betraktas just nu. Det är i sig inte så underligt att dessa dokument ger uttryck för prioriteringar inom respektive region som går att hänföra till en mer generell problematik så som den identifieras såväl inom samhällsdebatten som inom vetenskaplig litteratur. Däremot kan det diskuteras om det blir en prioritering inom ett territoriellt område om i princip alla områden är prioriterade. Ett exempel på det är Örebros RUS (se ovan) som har tio prioriterade områden. Det är klart att det inom dessa områden finns beskrivning och fokus på de olika insatser som anses mest angelägen i regionen för RUS:en och det kan inte heller påstås att de inte skulle vara relevanta. Även om de andra RUS:arna ger exemplen på andra prioriterade områden eller benämner sina områden på ett annat sätt kan vi se dessa fyra RUS:ar att de kan sammanfattas i sex områden.

- Näringsliv, entreprenörskap och innovationskraft
- Utbildning och arbetsmarknad
- Hälsa och inkludering
- Hållbar samhällsutveckling
- Digitalisering och transporter
- Samverkan för genomförande och utveckling

Inom dessa områden skiljer sig beskrivningarna åt om vad som är problemet (eller utmaningen) och vilka insatser som kan tänkas behövas. Överlag är detta strategiska texter så de är inte alltid så konkreta, men ändå kan vissa skillnader spåras inom de olika områdena. För att ta några exempel så tenderar frågor kring näringsliv, innovation och entreprenörskap behandlas med resonemang som är mer övergripande och inte alltid så tydligt vad som mer konkret behöver göras. Exempelvis har Västra Götalandsregionen (s.12) gärna beskrivningar såsom "Utveckla och nyttiggör skalbara idéer...", "Främja nyföretagande, företagsetableringar..." eller "Stimulera entreprenörskap...". Frågor om nytänkande kopplas dock inte endast till företagande, utan även till samhällsutvecklingen i stort med hänvisning till offentlig sektor som facilitator och inte minst nämns behovet av utvecklingen inom till exempel sjukvården (Halland, s.21). Det finns inga tydligare beskrivningar av vilken kapacitet eller förmåga som kan behövas för de insatser som nämns i de olika RUS:arna. Däremot att satsningarna riktas mot besöksnäring, kreativa och kulturella näringar, mobilitet, digitalisering, life science, hälsa, förnybara material, fossiloberoende industri etc., vilket möjliggör att utifrån det analysera närmare vad som kan behövas för att göra dessa satsningar. Tittar vi vidare på de olika prioriteringarna så ligger Utbildning och arbetsmarknad väl anknutet till den tidigare diskussionen, och behovet av kunskapsutveckling och utbildningsinsatser är något som diskuteras generellt. Utgångspunkten är delvis ett resonemang om att ge barn och ungdomar en bra start i livet med ett särskilt fokus på:

*"När fler barn och ungdomar i hela länet fullföljer och avslutar sin grundläggande utbildning, kan individen nå sin fulla potential samtidigt som samhällets behov av kompetens tillgodoses." (Örebro, s.25)*



I huvudsak är dock resonemanget främst kopplat till kompetenshöjning som anses behövas i allmänhet i regionen och i synnerhet med tydlig anknytning det behov av kompetens som finns på arbetsmarknaden. Det handlar helt enkelt om att komma tillrätta med "...en tillagande brist på arbetskraft och specifikt en brist på nyckelkompetenser." (Västerbotten, s.41). En utmaning som påtalas i detta är att förbättra

*"Matchningen mellan utbud och efterfrågan på kompetens förutsätter ett nära samarbete mellan utbildningsanordnare, arbetsförmedling, arbetsgivare och branschföreträdare och underlättas av en större arbetsmarknad. (Västra Götaland, s.13)*

Inom detta område finns således inte endast ett fokus på utbildningsfrågor, utan dessa knyts till förmågan att det bidrar med en förbättrad kompetensförsörjning som stämmer överens i högre utsträckning med det behov som finns hos olika regionala organisationer inom såväl privat som offentlig sektor, men mer specifikt än så anges inte riktningen i dessa strategier. Det kan tänkas att det för regionerna finns olika branscher som kan kräva en särskild uppmärksamhet, men beskrivningar av kompetensbehovet rör sig snarare i ett mer generellt resonemang om behovet inom teknikutveckling och inte minst digitaliseringen. Det senare är ett område som återkommer i alla RUS:arna. Digitalisering knyts till i princip alla utvecklingsområden som behandlas i dokumenten och ses om en stor möjliggörare för dessa. Det handlar inte endast om att bli bättre på att möta globala utmaningar som inom miljöområdet eller den industriella utvecklingen, utan ses även som en möjlighet att "...bidra till mer jämlika villkor för invånarna..." (Västra Götaland, s.15). Här finns en stor tilltro till digitaliseringen, robotiseringen, automatiseringen och inte minst AI som en framtida problemlösare. Det påtalas som ett av de områden som genom sin återkommande närvaro i diskussionen om utvecklingsbehov även driver på andra utvecklingsfrågor.

*"Fem megatrender: globalisering, digitalisering, urbanisering, demografiska förändringar samt hållbarhetsfokus, driver i sin tur andra trender. Megatrenderna verkar inte var för sig, utan påverkar varandra i komplexa samband och för med sig ett omvandlingstryck." (Örebro, s.16).*

Dessa så kallade megatrender är något som har en lång historia och även om de skiftar över tid, för att ta exempel från Naisbitt (1983) diskussion som har cirka 40 år bakom sig, har de betydelse för den diskussion som förs om framtiden och tar sin utgångspunkt många gånger i den pågående teknikutveckling. I diskussionen påtalas att den utveckling eller trend som sker görs sig påmind inom alla områden. Inte minst förväntas digitaliseringen vara med och bidra till ökad inkluderingen och bättre hälsa, det vill säga inte endast förändra förutsättningar på arbetsmarknaden i bättre service och ökad effektivitet, utan även ge en bättre livssituation. En central aspekt i RUS:arna är frågan om hållbarhet. Inte endast med anknytning till en fråga om att hantera olika typer av miljöfrågor rörande klimatförändringen och fossiloberoende energianvändning, utan här används hållbar genomgående som ett prefix i resonemang om de flesta områden. Det blir mer framträdande när frågor behandlas om näringslivsutveckling och inte minst med anknytning till Agenda 2030. En annan aspekt som återkommande tas upp eller ses som en förutsättning för alla områden och de olika insatser som anses behövas är att det sker genom samverkan och i samarbete mellan egentligen alla samhällsaktörer. Det är dock framför allt olika myndigheter som specifikt nämns och företag hamnar under rubriken näringsliv. Även civilsamhället nämns som en viktig aktör, men då framför allt i frågor som rör kultur och demokrati. Det senare behandlas emellertid mycket

begränsat. Överlag involveras medborgare eller invånare i dessa texter i första hand som mottagare av alla de olika strategiska satsningarna. I mycket liten utsträckningen ses de som medverkande i de insatser som diskuteras.

Sammanfattningsvis pekar de regionala utvecklingsstrategierna inte på någon tydligare territoriell särart när det kommer till prioriteringar. Frågorna som behandlas och på vilket sätt de behandlas är snarare ett uttryck för att regionerna är en del av en generell samhällsutveckling. Skillnaderna dem emellan, som den framträder, är inte så stor eller distinkt. Det kan också bero på att de olika prioriteringarna inte tar sin utgångspunkt i mer än något diffusa problemanalyser. Det gör dem dock inte mindre relevanta, men svårare att agera på utifrån de strategiska prioriteringarna och inte minst oklarare vilket kapacitetsbyggande som ska till mer än i generella termer.

## 5.7 Vilka arbetsmetoder och processer förordas i strategierna?

De fyra exemplen på regionala utvecklingsstrategier är som redan antytts tidigare övergripande dokument med syfte att ge en riktning för det regionala arbetet. I det avseende är resonemangen inte särskilt konkreta och det gäller även för arbetsmetoder och processer. En uppdelning mellan hur strategierna tagits fram och hur arbetet ska gå till för att sjösätta strategierna visar egentligen på samma arbetsformer, det vill säga framtagningen av RUS:arna har skett i samarbete mellan offentliga organisationer, privata organisationer och företrädare för civilsamhället. I de två senare fallen är det främst metaorganisationer som anges som arbetspartners. Poängen här är att hur framtagande av strategierna har gått till är centralt för att det ska finnas ett gemensamt ansvar för genomförandet. Regionerna ser sig som huvudansvariga för att se till att RUS:arna tas fram, men självfallet inte för genomförandet eftersom de insatser som uppmärksammas i de olika prioriteringarna ställer krav på att flera aktörer involverar sig i det arbetet. Det sagt är beskrivningarna av hur arbetet med att ta fram RUS:arna genomförts i de flesta fall knapphändigt redogjorda för, men det framgår ändå relativt klart att arbetet har skett genom olika mötesformer där ibland workshops för att få till en bred dialog (Västerbotten, s.7). Utgångspunkten som poängteras genomgående är att:

*”Vi har alla olika ansvar, resurser och kunskaper, och strategin är plattformen för vår samverkan och för ett kraftfullt genomförande.” (Västra Götaland, s. 4)*

Samtidigt som regionerna ser sig som huvudaktör när det gäller framtagande av RUS:arna ser de också att det sker i dialog och samverkan med andra aktörer. Något som de återkommer till även när det kommer till genomförandet. Även i det fallet är redogörelserna för hur detta ska gå till inte så tydliga. Det handlar mer om att påtala att det är ett gemensamt arbete där så många olika aktörer behöver vara med och mindre om hur det ska gå till annat än begrepp som dialog, samtal och samverkan återkommande anger arbetsmetoden. Man ser dock ett behov av att

*”Nya digitala och fysiska mötesplatser bör utvecklas och samverkan med andra regioner är viktigt inom flera områden.” (Västra Götaland, s.25)*

Viktigt dock att lyfta fram är att strategierna ska följas upp årligen och att de kommer att ses över under varje mandatperiod. Det ansvaret vilar på regionerna att tillse att så sker (Halland, s. 33). Eftersom ansvaret att både ta fram och se till att strategierna genomförs vilar på regionerna är det inte så konstigt att det i texterna även framkommer önskemål och uppmaningar om att se till att de finns finansiellt stöd för att genomföra de olika insatser som lyfts fram. För att kunna följa upp strategierna anges ett antal indikatorer som en central del av arbetet.

*”Indikatorerna behöver vara mätbara, svara mot förändringar i det som är en önskvärd utveckling samt harmonisera med indikatorer som används av FN, EU och andra mätsystem som kan vara relevanta.” (Västerbotten, s. 8).*

Det innebär att de prioriteringar och insatser som görs som följd av RUS:arna förväntas inte endast ge utslag i de olika indikatorer som anges, utan även ha en styrande funktion för de verksamheter som är involverade.

En annan väg att gå för att konkretisera RUS:arna är att ta fram handlingsplaner, vilket påtalas som centralt och att dessa tas fram i samverkan mellan de olika aktörerna. Här uppmanas de olika aktörerna att se till att RUS:arna blir relevanta genom att lyfta in frågor som är av betydelse för deras egna verksamheter (Örebro, s. 43). Överhuvudtaget påtalas betydelse av utvecklingsarbete inte bara vad gäller de insatser som ska ske, utan i lika hög grad när det kommer till arbetsformerna. Honnørsorden för detta är samverkan och samarbete.

Sammanfattningsvis visar resonemanget om arbetsformer och processer att det i grunden handlar om att de aktörer som är involverade förväntas delta inom ramen för de mötesplatser och plattformar för samverkan som redan finns. Om dessa inte är tillräckliga förväntas de även medverka i att utveckla former för samverkan och samarbete.

## 5.8 Slutligen

En gemensam reflektion är att strategierna/texterna, trots sina olikheter, har en likartad diskurs och lyfter fram beslätade problem och lösningar. Det är också så att strategierna omfattar en stor och omfattande verksamhet, men där den egna verksamhet som regionen bedriver berörs i många fall mycket sparsamt. Det intressanta är att man har en strategi för något som man i så liten utsträckning verksamhetsmässigt kan påverka eller har rådighet över. Att i det läget hålla fast vid managementlogikens styrideal genom att praktisera strategiska styrdokument visar nog snarare på svårigheten att kasta loss från invanda arbetsformer än att de i sammanhanget har den förväntade effekten som styrdokument (se Sundström, 2022). Detta bekräftas också av att för de tänkta insatser som RUS:arna antyder är beroendet av andra aktörer än de regionala påtagligt. Det i sig kunde medföra en tydlighet i hur samverkan kunde påverka även hur inom regional utveckling det kan finnas anledning att se över hur mer effektiva styrformer kan utvecklas. Även om möten i sig kan betraktas som en styrform så tenderar de emellanåt bli aningen passiva när det handlar om att åstadkomma något i en specifik riktning (Hall, 2012). Frågan om samverkan med andra aktörer eller snarare samverkan mellan olika aktörer i det regionala territoriella området lyfts fram i dessa dokument för att skapa en utvecklingskapacitet.

En annan reflektion som det finns anledning att göra utifrån textens karaktär och dess framställan är att den demokratiska aspektens betydelse i regionernas utveckling inte är speciellt framträdande. Det demokratiska deltagande har inget stort utrymme i dessa texter, det vill säga medborgarnas del i denna utveckling. Detta är något anmärkningsvärt av den enkla anledningen att invånare i det avsedda territoriet är det som RUS:arna riktar sig till, i alla fall indirekt. Om inte ens RUS:arna, det vill säga dessa texter bjuder in medborgarna, vare sig till innehåll eller format, kan man undra vilken realitet som finns i att det skulle handla om dem som bor i dessa regioner.

## 6 Konstruktiv analys

I detta avsnitt är avsikten att syntetisera de fyra normativa perspektiven med några iakttagelser hämtade från den empiriska analysen av hur det regionala utvecklingsarbetet gestaltats i de regionala utvecklingsstrategierna. Tanken är att identifiera några övergripande svagheter i regionernas sätt att formulera sina utvecklingsstrategier utifrån de framtagna normativa perspektiven på utvecklingskapacitet (se avsnitt 5). Analysen sorteras inledningsvis utifrån ett antal identifierade tematiseringar med stöd i de normativa perspektiven. I ett följande delavsnitt summeras analysen genom att uppmärksamma ett antal tänkbara vägval inför framtiden.

Vi har vid bearbetningen och syntetisering av normativa perspektiv och iakttagelser ur de regionala utvecklingsstrategierna identifierat fem tematiseringar. Det bör framhållas att tematiseringarna har gemensamma beröringspunkter och överlappar varandra i flera avseenden:

1. Facilitering snarare än systemomställning
2. Politik utan det politiska
3. Strategisk planering och faktisk rådighet
4. Regional utveckling med svag förankring i en regional samhällskontext
5. Det bortglömda civilsamhället

I det följande fördjupas beskrivning och analys av dessa fem tematiseringar i lika många delavsnitt. I ett avslutande delavsnitt – benämnt *Vad bör och kan göras?* – presenteras några tänkbara vägval som kan bidra till att stärka utvecklingskapacitet i den regionala utvecklingspolitiken.

### 6.1 Facilitering snarare än systemomställning

I forskning om utvecklingskapacitet i det vi benämnt för ett statsteoretiskt perspektiv utgör en central dimension i vilken mån politiken präglas av funktionella eller politiska utgångspunkter. Tolkat i den regionala utvecklingspolitiken berör denna dimension i vilken utsträckning politik siktar på att åstadkomma strukturella samhällsförändringar eller om syftet snarare är att understödja funktionella utvecklingsdrag. Vi illustrerade denna dimension med hjälp av mål om hållbarhet i den regionala utvecklingspolitiken. Politik för en stark hållbarhet avser att bryta med rådande utvecklingsdrag och verka för systemomställning kopplat till exempelvis frågor om näringslivsutveckling i regionerna. En funktionell ansats försöker hitta modeller för hållbarhet, exempelvis begreppet grön omställning, som syftar till att främja exempelvis ekonomisk tillväxt samtidigt som måluppfyllelsen förknippade med klimat- och miljöpolitik kan stärkas.

En grundläggande iakttagelse i vår analys av de regionala utvecklingsstrategierna är ett dominerande antagande om att skapa en faciliterande politik för värden som tillväxt, innovationer och entreprenörskap. Därmed impliceras också ofta svag hållbarhet som ledstjärna för att ändock anpassa politikområdet till en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Vi talar i detta sammanhang om 'prefix-politik', det vill säga alla aspekter som behandlas i de regionala utvecklingsstrategierna förses med etiketten 'hållbar' utan att närmar bestämma vad det egentligen betyder. Former och principer för en stark hållbarhet saknas i allt väsentligt. Det är exempelvis svårt att hitta formuleringar där olika aspekter skulle nedprioriteras av hållbarhetsskäl eller att strategin uttalar skarpa förslag om att vissa verksamheter bör avvecklas etc.

Överlag är det 'främja' snarare än 'hindra' som utgör bas för utvecklingsdiskursen. Vi kan också notera, rörande exempelvis sociala ojämlikheter eller avfolkning av landsbygder, en avsaknad av formuleringar som har omfördelande ambitioner. Det är svårt att hitta målhierarkier i de regionala utvecklingsstrategierna, det vill säga tydliggjorda prioriteringar där en del mål är överordnad andra mål. Det artikuleras därmed inga konflikter eller intressemotsättningar i strategierna; det är konsensus om behovet av en hållbar utveckling ur ett tillväxtperspektiv som dominerar. Vi kommer därmed in på nästa typ av tematisering, nämligen frågan om vad som egentligen utgör det 'politiska' i den regionala utvecklingspolitiken.

## 6.2 Politik utan det politiska

Utvecklingskapacitet ur ett policyanalytiskt perspektiv markerar behov av utvecklade former för analytiska, operationella och politiska uppgifter samt funktioner. I det policyanalytiska perspektivet rör sig den typen av uppgifter från individ till systemnivå (se tidigare tabell 2). Analysen av de regionala utvecklingsstrategierna har en språkdräkt som är orienterad mot formuleringar som håller en teknokratisk ton som vittnar om att expertis och tjänstepersoner har en betydande roll för att hantera analytiska och operationella uppgifter i organisationen. Vi har inte i denna rapport genomfört några fördjupade analyser om i vilken grad regionernas förvaltningsorganisationer faktiskt kan hantera faktorer som följer av policyanalytiska grundproblem kring resursmobilisering, professionskompetens, teknologisk utveckling, ledarskap, samordningsförmåga, upphandlingsregler samt system för uppföljning och utvärdering. Vi kan dock konstatera att strategiernas utformning med språk, begrepp och uttrycksformer, visserligen varierar mellan de studerade regionerna, men att dokumenten präglas av ett teknokratisk och bitvis svårförståeligt språk som ibland synes vara skrivna av tjänstepersoner för andra tjänstepersoner.

Det som dock är tydligt är att strategierna har brister när det gäller att tillgodose de politiska uppgifterna i det policyanalytiska perspektivet. Det bör noteras att de regionala utvecklingsstrategierna är politiska dokument i den bemärkelsen att de varit föremål för politiska beslut i olika omgångar i både regionstyrelse och i regionfullmäktige. Strategierna kan ändock bäst beskrivas som policies utan politik. Det policyanalytiska perspektivet betonar betydelsen av ett engagerat politiskt ledarskap, behov av partipolitisk debatt samt frågor om legitimitet och ansvarsutkrävande i förhållande till medborgare och brukare. Den typen av frågor gestaltas inte i de studerade regionala utvecklingsstrategierna. Istället präglas dokumenten av konsensus om behovet av kraftsamling. Regionens förmåga att hävda sig i förhållande till omgivningen (kommuner, näringsliv, regering, EU) anses bottsna i ett axiom om att konkurrenskraft betingas av i vilken utsträckning det går att visa upp enighet utåt.

Detta innebär också att en av de vägledande frågorna knutna till reformarbetet i svensk politik rörande regionernas politik delvis tappats bort. Tanken i reformarbetet har under lång tid varit att låta det regionala utvecklingsarbetet växa fram underifrån utifrån de specifika problem och förutsättningar som råder i respektive region. Måltavlan bakom reformsträvandena har varit att förändra den tidigare ordningen där staten, främst genom länsstyrelserna, hade ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Istället ansågs regionerna, med förankring i principer kopplade till den kommunala självstyrelsen, vara bäst lämpade att bedriva regionalt utvecklingsarbete. Med en svag demokratisk förankring i förhållande till exempelvis politiska partier, medborgare och organisationsliv försvagas politikens underifrånperspektiv. Politikens innehåll riskerar att i huvudsak beröra analytiska och operationella uppgifter medan den politiska karaktären urholkas.

Det regionala utvecklingsarbetet får därmed också en orientering som vilar tungt i ett förvaltande och expertbaserat system. Denna problematik har även bäring på den följande tematiseringen om strategiernas förankring i en specifik regional samhällskontext. Vi ska dock först ägna utrymme åt en annan policyanalytisk tematisering, nämligen i vilken utsträckning regionerna har politisk rådighet över den regionala utvecklingsstrategin.

### 6.3 Strategisk planering och faktisk rådighet

En återkommande aspekt i resonemanget från var och en av de olika analytiska perspektiven är att utvecklingskapacitet till olika delar behandlar frågan om att säkerställa att det finns förutsättningar för att genomföra de strategier som förespeglas. Regionerna har genom arbetet med att ta fram utvecklingsstrategier inte endast varit drivande i framtagandet av strategierna, utan visar även på ett ansvar att tillse att ett genomförande sker. Detta ligger helt i linje med lagstiftningen och uppdraget i fråga att de är den aktör som förväntas vara drivande och tillse att det sker ett utvecklingsarbete och att det samtidigt utvecklas strategier för detta. Svårigheten är dock tvådelad. Dels ska regionerna ha kapacitet att orkestrera det gemensamma arbete som krävs. Den förmågan är förmodligen mer utmanande än vad den kan synas vara. Även om flera av de områden som lyfts fram i RUS:arna är av ett gemensamt intresse, inte minst för kommunerna, är det inte samma sak som att vara överens om vikten av att ha olika frågeställning. För det krävs exempelvis att kommunerna har förmågan att byta från ett kommunperspektiv till ett regionalt perspektiv. Dels behöver den gemensamma utvecklingsstrategin även överensstämma med varje ingående aktörs intressen och enskilda strategier för att den inte ska falla till föga och konkurreras ut av varje aktörs egna intressen när det blir ett skarpt läge, det vill säga när strategin ska omvandlas till konkreta insatser.

Utmaningen ligger i vad som inkluderas i det som benämns strategisk planering. Den klassiska synen på eller användandet av strategier förutsätter att det finns för organisationen mål som är angelägna att uppnå. För det ändamålet utarbetas strategier och med hänsyn till dem tillsätter man de resurser som är nödvändiga. I det fallet är premissen att det föreligger rådighet över insatserna och de resurser som krävs för att arbeta efter de framtagna strategierna. När detta ska ske i ett gemensamt arbete där flera organisationer ska samordnas i det strategiska arbetet behöver såväl mål, strategier som insatser vara möjliga konkretisera för alla inblandade parter. Det sker sedermera genom att mål och strategier översätts till var och ens verksamhetsmässiga förutsättningar. I den processen blir det tydligt vem som har ansvar och rådighet att genomföra insatser i linje med de gemensamt tagna utvecklingsstrategierna. Den regionala utvecklingsstrategin blir i det sammanhanget ett avtal mellan de organisationer som medverkat i framtagandet. I det avseende är det ett bräckligt instrument som endast har relevans så länge som parterna hedrar det.

För att åstadkomma en utvecklingsstrategi som har längre bäring än dess textmässiga produkt behöver det strategiska arbetet mindre handla om att man regionalt "har" en strategi och mer om att "göra" strategi. Rådighet och ansvar kommer till uttryck i det samordnade arbetet om insatser och resultat. I det avseende framträder den regionala förmågan mobilisera ett samlat arbete som i stor utsträckning behöver ha fokus på operationalisering av de insatser som behöver göras utifrån den samhälleliga kontexten, vilket vi fortsätter att diskutera i nästa avsnitt.

## 6.4 Regional utveckling förankrad i en regional samhällskontext

Det institutionella perspektivet ramar in utvecklingskapacitet som ett uttryck för regionens självständiga förmåga att stärka sammanhållande principer och gemenskaper. I fokus står ofta möjligheter att mobilisera mänskliga och materiella resurser, skapa utvecklingskraft genom samhandling/samordning i nätverk, satsningar på kompetensutveckling, förmåga att sprida goda resultat, värdet av att genomföra lärandeaktiviteter etc. Tanken är att skapa 'empowerment' och resursmobilisering i en kontext med specifika egenskaper knutna till ett visst regionalt eller lokalt område. Poängen med det institutionella perspektivet är dess betoning av ett handlings- eller beteendeperspektiv i en bestämd miljö med säregna gemenskaper, historiska erfarenheter, socioekonomiska utvecklingsdrag och etablerad praxis. En iakttagelse i forskning om det institutionella perspektivet är att den typen av miljöer är svårstyrda då de inte alltid är en del av en etablerad och vertikalt organiserad förvaltningsstruktur.

Den empiriska analysen visar att sådana institutionella förhållanden inte alltid är synliggjorda i de regionala utvecklingsstrategierna. Ofta beskrivs regionala problembilder på ett allmänt sätt med giltighet för alla regioner. Strategier, riktlinjer och prioriteringar är inte alltid kopplade till specifika förhållanden i den egna regionen. Frågor om att kunna mobilisera särskilda regionala resurser eller gemenskaper som stöd för regional utveckling lyfts fram i liten grad och så vidare. Vi kan dra slutsatsen att strategierna skulle ha kunnat markera en tydligare förankring i det regionala samhällslivets olika problem, förutsättningar, gemenskaper och traditioner. Vi kan också konstatera att utvecklingsstrategierna i liten utsträckning utvecklat principer och arbetssätt för att kunna styra hur det regionala samhällslivet ges en tydliggjord (transparent) plats för inflytande till regionens förvaltningsorganisation. Detta handlar om relationer till regionens kommuner, till civilsamhällets organisationer och andra politikfält med indirekt påverkan på det regionala utvecklingsarbetet, främst hälso- och sjukvården.

Vi kan därmed konstatera att de olikheter som finns mellan de studerade strategierna inte alltid är betingade av eller grundade i regionspecifika aspekter eller institutionella särdrag i respektive region. Det är andra typer av överväganden som synes vara mer betydelsefulla för att förklara varför strategierna ser olika ut mellan olika regioner. Det handlar ofta om strategiernas omfång, struktur och paketering som skiljer, inte gestaltningar som tydliggör och problematiserar den institutionella eller politiska miljö som kännetecknar de studerade regionerna. En delförklaring till strategiernas svaga förankring i den specifikt regionala kontexten kan kopplas till den avslutande tematiseringen om att de regionala utvecklingsstrategierna synes svagt förankrade i det regionala civilsamhället.

## 6.5 Det bortglömda civilsamhället

Forskning om utvecklingskapacitet kopplat till styrkan i regionens civilsamhälle betonar vikten av ett aktivt och jämlikt demokratiskt deltagande. Perspektivet lyfter fram att social tillit, kollektivt ansvarstagande och gemenskaper i kultur- och föreningsliv är positivt korrelerade till regionens utvecklingskapacitet. I denna forskning betonas också vikten av ett politiskt ledarskap som kan fungera som brobyggare mellan det civila samhällets aktiviteter och utformningen av politiska strategier för regional utveckling. I det tidigare nämnda (avsnitt 4) Civic Capacity Index (CCI) betonas exempelvis det politiska ledarskapets och de offentliga organisationernas lyhörddhet i relation till civilsamhällets många aktörer.

Vi kan uttrycka oss kortfattat i denna del. De regionala utvecklingsstrategierna är fattiga på analyser och möjligheter förknippade med betydelsen av civilsamhällets bidrag till utvecklingskapacitet. Vi har flera gånger noterat avsaknaden av idéer och strategier för att utveckla ett politiskt och demokratiskt ledarskap för regional utveckling. Det saknas helt resonemang kring hur regionen kan bidra till att skapa jämlika och inkluderande deltagandeformer. Det civila samhällets organisationer förekommer på marginalen i de studerade dokumenten, liksom idéer om tre-partnerskap där offentliga, privata och civila organisationer medverkar tillsammans i den regionala utvecklingspolitiken. I den mån det civila samhällets organisationer utgör en del av strategierna är det främst det privata näringslivets intresser som lyfts in. Organisationer inom exempelvis folkbildning, miljörelser eller ideellt kulturliv lyser med sin frånvaro.

## 6.6 Vad kan och bör göras?

Av den konstruktiva analysen och de fem tematiseringar som beskrivits ovan ska vi så slutligen presentera några tänkbara värden för utvecklingskapacitet i den regionala utvecklingspolitiken. Tanken är att diskutera några tänkbara vägval för regionerna att stärka sin utvecklingskapacitet i det regionala utvecklingsarbetet. En ambition med materialet är att det ska kunna användas för lärandeaktiviteter och fördjupade överväganden och diskussioner i samband med att regionala utvecklingsstrategier omprövas och revideras. Vi vill lyfta fram följande områden som kan utgöra tänkbara utgångspunkter för fortsatt diskussion och lärande:

- Utvecklingskapacitet som begrepp; ett nytt modeord?
- Regional utveckling som demokratisk politik
- Makt och organisering
- Kapacitet i ett territoriellt sammanhang

Låt oss få börja med begreppsfrågan; är utvecklingskapacitet att betrakta som ett nytt modeord eller finns det en potential att använda begreppet som instrument för regional utveckling? Den gjorda översikten i denna rapport visar att forskarna ofta är oeniga om vad som avses med 'kapacitet' och det är tydligt att begreppet har olikartade tankeinnehåll och spänner över olika teoretiska perspektiv. En första diskussion i användningen av utvecklingskapacitet i den regionala utvecklingspolitiken bör ägna tid åt att förstå och, åtminstone i någon mån, ringa in vad som avses och vilken betydelse begreppet har för utvecklingsarbetet i just vår region. Vi har med de normativa perspektiven i denna rapport utmönstrat ett antal dimensioner som skulle kunna vägleda en sådan diskussion.

Den tidigare nämnda dimensionen mellan funktionella och politiska utgångspunkter kan utgöra en inledande diskussionspunkt. Grundfrågan utgörs av hur involverade aktörer – främst de politiska partiernas företrädare – ser på frågan om systemomställning i ett antal av de mest centrala frågorna i att skapa en hållbar regional utveckling. Det gäller då att synliggöra de idémässiga och strategiska skiljelinjerna för att nå klimatmål, och om förmågan att arbeta med både social och territoriell jämlikhet i den egna regionen. Vi menar att synliggörandet av sådana skiljelinjer även har betydelse för hur den regionala utvecklingspolitiken uppfattas ur ett medborgarperspektiv och för att skapa intresse för de regionala utvecklingsfrågorna. Den regionala utvecklingspolitiken har av flera forskare beskrivits som konsensuspräglad med en föreställning om att enighet utåt alltid är något positivt för att uppnå grundläggande mål för politiken. Vi menar dock att det även ur ett perspektiv som utgår från utvecklingskapacitet behöver finnas punkter i



policyprocesserna som lyfter fram intressekonflikter som en del i att stärka regionens utveckling. Inte minst för att strategierna ska ges ett skarpare uttryck i sin inriktning. En allt för allmän eller generell strategi och riktning som inte skiljer sig åt mellan olika regioner i någon större utsträckning tenderar inte att skapa engagemang. Det motsatta, det vill säga skarpare beskrivningar i den regionala utvecklingsstrategin kan medföra en ökad tydlighet om vilka insatser som behöver göras och av vem eller vilka.

*Överväganden rörande utvecklingskapacitet bör även uppmärksamma hur grundläggande demokratiska värden som legitimitet och ansvarsutkrävande ska stärkas i det regionala utvecklingsarbetet. Vi har tidigare kunnat visa att både demokratifrågor och de förtroendevaldas roll är svagt behandlad i de granskade strategierna. Regional utvecklingspolitik har åtminstone delvis tappat bort det partipolitiska perspektivet. Detta kan sägas vara en egendomlighet på så sätt att reformarbetet med att skapa nya regioner i svensk politik utgått från motiveringar om att den regionala utvecklingspolitiken bör utgå från ett underifrånperspektiv med en stark demokratisk, och inte minst partipolitisk, förankring i det regionala samhällslivet. Överlag betonas i forskning om utvecklingskapacitet att det finns strategiska värden i att involvera civilsamhället och att säkra möjligheter för medborgare och organisationsliv att ha insyn i hur politiken bedrivs och att även skapa former för dialog och deltagande. Det finns en del forskning som tyvärr tyder på att kommuner och regioner har förtvivlat svårt att finna samarbetsformer med civilsamhällets organisationer utifrån deras egna förutsättningar och villkor (Johansson, 2005).*

Sannolikt behöver även de politiska partiernas och de politiskt förtroendevalda hitta förnyade arbetssätt för att stärka sin ställning i regionernas policyprocesser i sin helhet. Vi har idag dock svaga kunskaper om hur de politiska partierna har hanterat skapandet av regioner med ett formaliserat regionalt utvecklingsansvar i svensk politik. På vilka sätt har partiernas program för politik på regional nivå förändrats? Hur har de politiska partierna förändrat sin organisation för att exempelvis knyta samman lokalpolitiska och regionpolitiska utvecklingsfrågor? Hur har gruppen av politiskt förtroendevalda i regionerna förändrats till följd av ett ökat ansvar för regional utvecklingspolitik? Överlag utmanas den politiska styrningen i ett regionpolitiskt perspektiv då frågor om regional utveckling så tydligt knyts till förmågan att samla de territoriella krafterna för gemensamma insatser inom området. Ur ett förvaltningsperspektiv finns det uppenbara utmaningar i att finna hållbara samarbetsformer för olika insatser. Dessa prövas och utvecklas dock återkommande. Organiseringen av den politiska styrningen verkar dock inte antagit utmaningen i lika hög grad. Det finns allt för få studier hur politiken kan utveckla såväl styrkraft som ett tydliggjort ansvarstagande när insatser behöver ske i samverkan mellan olika organisationer såväl från den privata sfären som från civilsamhället tillsammans med offentliga aktörer. Om vi tänker oss ett ökat politiskt ansvar för utvecklingskapacitet är det betydelsefullt att det även finns ett tydliggjort politiskt ledarskap för regionpolitik i respektive region.

*En ytterligare problematik förknippad med de regionala utvecklingsstrategierna berör grundläggande frågor om makt och organisering. Det berör det vi analyserat som rådighet över de politikfält som utgör bärande delar i det regionala utvecklingsarbetet. Dessa frågor kan i likhet med den demokratiska förankringen sägas ha varit ett ledande tema i reformdiskussionen om regionernas ställning i samhällsorganisationen sedan slutet av 1990-talet i samband med att Skåne och Västra Götaland blev nya regioner. Det handlar om vem som ska ha ansvar för regional utveckling i en region; staten (länsstyrelserna), regionerna eller modeller för kommuner i samverkan. Frågan fick sin formella lösning genom att regionerna*

från januari 2019 har det samlade ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Men, det är värt att understryka att det är en formell lösning, medan oklarheter och gränsdragningsfrågor rörande olika politikområden fortfarande präglar det regionala utvecklingsarbetet. Oklarheter i ansvarsfördelning bidrar sannolikt till en försvagad utvecklingskapacitet.

Vi kan också uttrycka det med att regional politik utgör en sorts samlingspunkt eller samverkansarena för aktörer både vertikalt (flernivå) och horisontellt (regionala nätverk). Alla vill vara där och försöka tillgodose sina intressen. Regional utvecklingspolitik kännetecknas därmed också av att i hög grad vara en förhandlad politik. Den regionala utvecklingspolitiken befinner sig i ett maktpolitiskt spänningsfält. Ansvaret för att ta fram en regional utvecklingsstrategi vilar förvisso på regionerna, men framtagandet av strategin liksom dess genomförande är beroende av en rad andra aktörer från offentlig, privat och civil sektor. Det övergripande strategiska arbetet med att samla dessa olika aktörer för att identifiera olika samhällsutmaningar och strategier för att kunna hantera dem är i sig ett grannliga arbete. Inte desto mindre behöver även detta arbete innehålla tydliga beskrivningar av hur strategierna kan operationaliseras utifrån varje aktörers ansvarsområde. Överväganden rörande utvecklingskapacitet i detta politikfält bör således uppmärksammas, inte endast hur den formella ansvars- och uppgiftsfördelningen ser ut, utan också hur olika former av förhandlingsfora, nätverk, genomförandeprocesser och utvärdering arrangeras. Här verkar finnas en av de stora utmaningarna kring vad utvecklingskapacitet är, hur den kan erövrats och förvaltas.

Avslutningsvis finns anledning att göra överväganden kring möjligheter att *förankra den regionala utvecklingspolitiken i ett territoriellt sammanhang*, det vill säga att i varje region göra politiska prioriteringar baserade på regionala förutsättningar och behov. Den empiriska analysen visade att RUSarna i relativt hög grad saknade den typen av territoriell förankring. Det finns åtminstone två delar som påverkar styrkan i det territoriellt baserade kapacitetsbyggandet; dels i vilken mån den regionala utvecklingspolitiken utformats i ett nära samspel med kommunerna i regionen, dels i vilken mån politiken förankrats och förhandlats med organisationer i privat näringsliv och i civilsamhället.

Regionernas förankring i förhållande till kommunerna har analyserats i några studier under senare år och en grundläggande iakttagelse är att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller resurser och intresse att vara aktiva medspelare i den regionala utvecklingspolitiken (se Wänström & Persson 2023, Johansson m.fl. 2015). De små kommunerna i regionen, med ett stort behov av att samverka med regionen, har oftast små faktiska möjligheter att vara en aktiv deltagare i regionalt utvecklingsarbete. De stora kommunerna, särskilt de större residenskommunerna, är så pass stora att de kan klara huvuddelen av utvecklingsfrågorna på egen hand. Det är uppenbara skillnader mellan hur exempelvis Örebro kommun respektive Laxå kommun förhåller sig till den regionala utvecklingspolitiken. Det finns därför behov av att göra kontinuerliga överväganden och omprövningar av hur relationerna mellan kommuner och region organiseras. Den typen av överväganden bör också göras i förhållande till organisationsliv i regionen, något som vi berört ovan om demokratiaspekterna.

Det har under de allra senaste åren gjorts en del försök att förändra den territoriella strukturen på den regionala samhällsnivån. Staten har tagit ett antal initiativ att påverka den territoriella strukturen på regional och lokal samhällsnivå. Det gäller, för det första, att regeringen under hösten 2022 initierat en ny indelning av Sverige i så kallade civilområden inom totalförsvaret. Syftet är att återuppbygga och

kraftsamla totalförsvaret. Reformen innebär att tio statliga myndigheter får ansvar för varsin beredskapssektor och att Sveriges 21 länsstyrelser delas in i sex geografiska civilområden. För det andra har regeringen i en förordning (SFS 2022:593) lagt fast en färdväg för att förenkla den statliga indelningsstrukturen på regional nivå genom att dela in Sverige i sex storregioner som i sin tur sammanfaller med de nyskapade civilområdena. I nuläget är det Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen som följer den nya indelningen och 2024 väntas även Trafikverket ansluta sig. Regeringen uttrycker en vilja att verka för en högre grad av enhetlighet i den regionala indelningen av statliga myndigheter. För det tredje har regeringen nyligen gett Statskontoret ett uppdrag att utreda ytterligare möjligheter (en del sådana förändringar har gjorts tidigare) att rationalisera verksamheterna vid de 21 länsstyrelserna genom att uppgifter centraliseras till färre länsstyrelser.

Det bör så också slutligen observeras att den reformerade statliga indelningsstrukturen i stora drag överensstämmer med hälso- och sjukvårdsförordningens (SFS 2017:80) indelning av Sverige i sex samverkansregioner för hälso- och sjukvård. Regionernas indelningsstruktur utgörs fortfarande av 21 län, men det finns embryon till en ny indelning som utgår från betydligt färre regioner. Vi kan också notera att regeringen nyligen tillsatt en särskild utredare (dir 2023:46) i uppdrag att undersöka intresset bland svenska kommuner för att inleda ett arbete med frivilliga kommunsammanslagningar.

Motiven bakom statens initiativ att skapa färre regionala enheter bottenar i det som benämns 'den regionala administrativa röran'. Vi skulle också kunna beskriva det som en politik för att stärka drifts- och utvecklingskapacitet i den regionala samhällsorganisationen. Idag är det endast länsstyrelserna bland statens organisationer som, åtminstone delvis, finns kvar i de gamla länen. Övriga statliga myndigheter arbetar med olikartade regionala indelningsstrukturer. Problem uppstår därför ofta med att samordna statliga insatser och överlag skapas oklarheter i hur staten ska hantera många av sina viktigaste uppgifter, exempelvis försvaret, polisiär verksamhet, infrastruktur, medborgarservice, arbetsmarknadspolitik, klimatanpassning, samhällsskydd. Det är sedan länge en självklarhet, efter 30 år av utredande, att Sverige behöver genomföra en strukturreform av den offentliga samhällsorganisationen (se t.ex. SOU 2007:10, SOU 2016:48). I Sverige har vi saknat den politiska kraftsamling som exempelvis ledde fram till den danska strukturreformen från 2005 där antalet kommuner och regioner kunde minskas betydligt.

Sammanfattningsvis berör dessa indelningsfrågor möjligheter för regionerna och även kommunerna att stärka olika aspekter av utvecklingskapacitet. Utöver frågor om samordning mellan statliga myndigheter och mellan dessa myndigheter och regionerna finns kapacitetsaspekter knutna till regionernas resurssituation, relationer till kommunerna och stärkta värden förknippade med regionernas rådighet över samhällsutvecklingen i ett territoriellt sammanhang. Även om regionerna själva inte äger frågan om den territoriella indelningen finns möjligheter att exempelvis ta egna initiativ inom de ramar som nu lagts av statsmakterna för den statliga regionförvaltningen, inom ramen för samverkansområden i hälso- och sjukvården och möjligheter för kommunerna att utveckla samverkan med varandra och kanske också genom egeninitierade kommunsammanslagningar. I vart fall har utrymmet för att ta egna, regionalt baserade, initiativ ökat under senare år. Den traditionella svenska länsindelningen har under lång tid befunnit sig i förändring och offentliga aktörer på regional nivå har fått fler möjligheter att skapa arrangemang som är länsöverskridande.

## 7 Slutsatser

Vi har i denna rapport dokumenterat forskning om främst utvecklingskapacitet i regionalt utvecklingsarbete. Forskningsområdet är att beteckna som omfattande och innehåller olikartade utgångspunkter, skilda teoretiska antaganden och med en bred palett av metodologiska inriktningar. Begreppet utvecklingskapacitet är därmed omtvistat bland forskarna. I huvudsak är dock vår slutsats att begreppets mångfald är att betrakta som en tillgång. I praktisk politik öppnas för överväganden med behov av att hitta synteser. Den metodologiska ansats som präglar denna studie har försökt att lyfta fram olika perspektiv och även försök att syntetisera och koppla samman olika utgångspunkter.

I regional utvecklingspolitik har ekonomisk tillväxt länge utgjort den helt dominerande inramningen för att skapa regional utveckling. På senare år har hållbarhet fått ökande betydelse i regional utvecklingspolitik och vår slutsats med denna rapport är att det fortfarande återstår att se i vilken utsträckning och med vilken inriktning hållbarhet kommer att få i regionernas politik. Ett mångfasetterat begrepp om utvecklingskapacitet öppnar för en balanserad syn på vad som avses med hållbarhet. Med komponenter som lyfter fram betydelsen av politik (inte bara funktionell facilitering), om rådighet över politiken, policymässiga aspekter (resurser, beslutsfattande, implementering, uppföljning), demokratifrågor och civilsamhällets roll finns förutsättningar för att stärka värden som lyfter fram *hållbarhet* i den regionala utvecklingspolitiken.

Vi har dock också i rapporten pekat på risker med att begreppet kan bli ett modeord; något som blossar upp en stund och efterhand falnar. I den nationella strategin för en hållbar regional utveckling (Skr. 2020/21:133) ses syftet med utvecklingskapacitet att kunna bidra till byggandet av en långsiktig förmåga att stå emot och klara av djupgående samhällsförändringar, att kunna bidra till återhämtning efter kriser och att överlag hantera samhällsproblem. Vi menar att utvecklingskapacitet därmed inte kan eller bör ses som något givet med en specifik inriktning. Tvärtom behöver utvecklingskapacitet diskuteras kontinuerligt på grundval av lokala och regionala förhållanden. Vi är därmed tveksamma till att ta fram kriterier eller indikatorer för att mäta utvecklingskapacitet i exempelvis en given region. Möjligtvis kan vi tänka oss att varje region, i samband med att en ny eller reviderad RUS tas fram, att man då också tar fram kriterier för uppföljning eller lärande utvärdering hur regionen förmått använda utvecklingskapacitet som policyinstrument (med dess olika komponenter).

Överlag tror vi, baserat på den analyserade forskningen, att utvecklingskapacitet bör ses i givna kontexter. Men också att väl övervägda strategier och konkret politik för kapacitetsbyggande bör bli föremål för lärandeaktiviteter med stor bredd bland verksamma aktörer i det regionala utvecklingsarbetet. Vår förhoppning är här att denna rapport kan fungera som en övergripande ingång och som inspirationskälla för den typen av lärandeaktiviteter.

# Litteratur

Alford, R.R. och Friedland, R. (1985). *Powers of theory: capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Pr.

Amin, A. och Thrift, N. (1995). "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association," *Economy and society*, 24(1), pp. 41–66.

Andrews, R. och Boyne, G. A. (2010). "Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management." *Public Administration Review* 70 (3):443-454. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02158.x.

Arrow, K., Dasgupta, P., Goulder, L., Daily, G., Ehrlich, P., Heal, G., Levin, S., Mäler, K.-G., Schneider, S., Starrett, D. och Walker, B. (2004). Are We Consuming Too Much? *Journal of Economic Perspectives*, 18(3), 147–172.  
<https://doi.org/10.1257/0895330042162377>

Bache, I. och Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press (OUP Catalogue).

Bali, A. S. och M. Ramesh (2018). "Assessing health reform: studying tool appropriateness & critical capacities." *Policy and Society* 38 (1):148-166.  
doi:10.1080/14494035.2019.1569328.

Bell, D. E., Raiffa, H. och Tversky, A. (red.) (1988). *Decision Making - Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bello-Gomez, R. A. (2020). "Interacting Capacities: The Indirect National Contribution to Subnational Service Provision." *Public Administration Review* 80 (6):1011-1023. doi: 10.1111/puar.13192

Björling, N. and Rönnblom, M. (2023) "Politics of the rurban void," *Space & polity*, In Press, pp. 1–20.

Blom, A. P., Johansson, J. och Persson, M. (2022). *Regionboken: Sverige på regional nivå*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur

Braun, D och Benninghoff M. (2003). "Research Report Learning Capacities in Public Funded Research Systems."

Brenton, S., Baekkeskov E. och Hannah A. (2022). "Policy capacity: evolving theory and missing links." *Policy Studies*. doi: 10.1080/01442872.2022.2043266.

Cars, G. (2002) *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate, Urban and regional planning and development.

Chrislip, D.D., MacPhee, D. och Schmitt, P. (2023) "Developing a civic capacity index: measuring community capacity to respond to civic challenges," *International journal of public leadership*, 19(1), pp. 14–30.

Christensen, T., Lægred P., och Rykkja L.H. (2016). "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy." *Public administration review* 76 (6):887-897. doi: 10.1111/puar.12558.

Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity : A Review of Concepts, Evidence and Measures*. AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13

Daugbjerg, C. (2022). "Against the odds: How policy capacity can compensate for weak instruments in promoting sustainable food." *Policy sciences* 55 (3):451-467. doi: 10.1007/s11077-022-09466-2.

De Magalhães, C., Healey, P. och Madanipour, A. (2002). Assessing Institutional Capacity for City Centre Regeneration: Newcastle's Grainger Town. In Cars, Göran, Healey, Patsy, Madanipour, Ali & De Magalhães, Claudio (red). *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate.

De Souza Briggs, X. (2008). *Democracy as problem solving: civic capacity in communities across the globe*. Cambridge, MA: MIT Press

Finansdepartementet (2023). Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar. Kommittédirektiv 2023:46.

El-Taliawi, O. G., och Van Der Wal Z. (2019). "Developing administrative capacity: an agenda for research and practice." *Policy Design and Practice* 2 (3):243-257. doi: 10.1080/25741292.2019.1595916.

Farazmand, A. (2009). "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century." *Public administration review* 69 (6):1007-1020. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02054.x.

Haque, M.S. et al. (2021) "Building administrative capacity for development: limits and prospects," *International review of administrative sciences*, 87(2), pp. 211–219.

Hall, J. L. och D. Z. Kanaan. (2021). "State Tax Policy, Municipal Choice, and Local Economic Development Outcomes: A Structural Equation Modeling Approach to Performance Assessment." *Public Administration Review* 81 (3):459-474. doi: 10.1111/puar.13165.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Hammerschmid, G., Štimac V. och Wegrich K. ( 2014). "105Management Capacity and Performance in European Public Administrations." In *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, edited by Martin Lodge and Kai Wegrich, O. Oxford University Press.

Honadle, B. W. (1981). "A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose." *Public administration review* 41 (5):575-580. doi: 10.2307/976270.

Hooghe, L. och Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.

Jessop, B (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.

Johansson, J. (2011). *Samordning av regionalt utvecklingsarbete - erfarenheter från kommunala samverkansorgan och regionkommuner*. Högskolan i Halmstad. PM till Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07).

Johansson, J., Niklasson, L. & Persson, B. (2015). The role of municipalities in the bottom-up formation of a meta-region: drivers and barriers. *Scandinavian Journal of Public Administration* 119(4), s. 71–88.

Johansson, J., Thomsen, M. and Åkesson, M. 2022. "Public value creation and robotic process automation: normative, descriptive and prescriptive issues in municipal administration." *Transforming Government: People, Process and Policy*.

Johansson, S. (2005). *Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Sober förlag.

Kim, J., B. D. McDonald, and J. Lee. 2018. "The Nexus of State and Local Capacity in Vertical Policy Diffusion." *American Review of Public Administration* 48 (2):188-200. doi: 10.1177/0275074016675966.

Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe, *Public Management Review*, 10:4, 505-525.

Klijn, Erik-Hans, & Koppenjan, Joop (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61–70.

Letki, Natalia (2007). Civic Capacity. In *Encyclopedia of Governance* (ed. Mark Bevir). Sage Publications. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781412952613>

[Lodge, Martin. 2014. "Regulatory Capacity." In \*The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities\*, edited by Martin Lodge and Kai Wegrich, 0. Oxford University Press.](#)

Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur

Maguire, S., Hardy, C. and Lawrence, T.B. (2004) "Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada," *Academy of Management journal*, 47(5), pp. 657–679.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press

McCall, J. R., A. Bussing, M. M. Hoyman, and L. E. Paarlberg. 2021. "Place matters: government capacity, community characteristics, and social capital across United States counties." *Journal of Public Policy* 41 (4):677-705. doi: 10.1017/s0143814x20000227.

Montin, S. (2011) "Swedish local government in multi-level governance," In *The Road To Europe. Main Street Or Backward Alley For Local Governments In Europe?* Elin Van Bever, Herwig Reynaert & Kristof Steyers (Eds.), 2011, pp. 71-92

Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Mukherjee, I., Coban, M.K. och Bali, A.S. (2021). "Policy capacities and effective policy design: a review." *Policy sciences* 54 (2):243-268. doi: 10.1007/s11077-021-09420-8.

- Naisbitt, John (1983). *Megatrender: Tio nya inriktningar som omvandlar våra liv*. Svenska Dagbladets Förlags AB, Stockholm.
- Naturvårdsverket (2023). *Ämnesområde. Klimatanpassning*. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/> Nerladdad 20231117
- Newman, J., A. Wellstead P. A. och McNutt K. (2013). "Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector." *Review of Policy Research* 30 (1):19-41. doi: 10.1111/ropr.12001.
- Maguire, S., Hardy, C., och Lawrence, T. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679.
- McCall, J. R., A. Bussing, M. M. Hoyman, and L. E. Paarlberg. (2021). "Place matters: government capacity, community characteristics, and social capital across United States counties." *Journal of Public Policy* 41 (4):677-705. doi: 10.1017/s0143814x20000227.
- McCrea, A. M. (2020). "Can Administrative Capacity Address Wicked Problems? Evidence From the Frontlines of the American Opioid Crisis." *Administration & Society* 52 (7):983-1008. doi: 10.1177/0095399719878727.
- OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.
- Olsson, D. (2020) "The Transformative Potential of Resilience Thinking: How It Could Transform Unsustainable Economic Rationalities," *Alternatives: global, local, political*, 45(2), pp. 102–120.
- Osborne, S. P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8:3, 377-387.
- Owens, S. (2003). Is there a meaningful definition of sustainability? *Plant Genetic Resources*, 1(1), 5–9. <https://doi.org/10.1079/PGR20034>
- Pertoldi, M., et al (2022). *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. EUR 31263 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-58444-5, doi:10.2760/133519, JRC130788.
- Polk, M. (2011) Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making for Sustainable Development: Success or Failure? *Planning, Practice & Research*, 26:2, 185-206.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Routledge & Kegan Paul: London.
- Putnam, R. D. (2020). *The upswing: How we came together a century ago and how we can do it again*. Swift Press
- Riksrevisionen (2022). *Den regionala utvecklingspolitiken; svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande*. Granskningsrapport från Riksrevisionen. RIR 2022:8.
- Rothstein, B. (1992). Social Justice and State Capacity. *Politics & Society*, 20(1), 101-126



Rothstein, B. och Teorell, J. (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions," *Governance* (Oxford), 21(2), pp. 165–190.

Rozen, T. (2013). "Administrative Capacity of Local Governments: Political Dimensions." *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 11 (3):387-407. doi: 10.4335/11.3.387-407(2013).

Shin, G., och J. L. Hall. (2018). "Exploring the Influence of Federal Welfare Expenditures on State-Level New Economy Development Performance: Drawing From the Diffusion of Innovation Theory." *Economic Development Quarterly* 32 (3):242-256. doi: 10.1177/0891242418778115

SFS 2010:630. Lag om regionalt utvecklingsansvar.

SFS 2017:80. Hälso- och sjukvårdsförordning.

SFS 2017:583. Förordning om regionalt tillväxtarbete.

Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. Skr. 2020/21:133.

Persson M. (2023). *Regionen i rörelse Att driva det regionala utvecklingsuppdraget*. Sveriges Kommuner och Regioner.

Smedby, Nora, och Neij, L. (2013). Experiences in urban governance for sustainability: the Constructive Dialogue in Swedish municipalities *Journal of Cleaner Production*, 50, 148-158.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län*. Delbetänkande av Indelningskommittén.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner; med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

Stone, C.N. (2001) "Civic Capacity and Urban Education," *Urban affairs review* (Thousand Oaks, Calif.), 36(5), pp. 595–619.

Sundström, G. (2022) Att ta sig bortom New Public Management. En historisk-institutionell analys av fallet Sverige. I Godenhjelm, S., Mäkinen, E. & Niemivuo, M. (red.). *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: utveckling, utmaningar och framtidsutsikter*. Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland (SLS).

Tengblad, S. och Oudhuis, M. (red.) (2014). *Organisatorisk resiliens: vad är det som gör företag och organisationer uthålligt livskraftiga?* Lund: Studentlitteratur.

Therborn, G. (1980). *Vad gör den härskande klassen när den härskar?: Statsapparater och statsmakt under feodalism, kapitalism och socialism*. Stockholm: Zenit

Tillväxtverket (2020): *Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*, Slutrapport. N2018/04488/RTS (Tillväxtverket, 2020).

Tillväxtverket (2022). *Så satsar Sveriges regioner – 2021*. Tillväxtverket Rapport 0420.

Tillväxtverket (2023a). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2023*. Tillväxtverket Rapport 0439.

Tillväxtverket (2023b). *Regionalt utvecklingsarbete 2022. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser*. Sammanställning av Tillväxtverket 2023-04-18; Dnr Å 2022-4019.

Tillväxtverket web (2023). *Checkar för grön omställning*.

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/sokfinansiering/omvaraolikastod/foretagsstod/affarsutvecklingscheckar/checkarforgronomstallning.1896.html> Nerladdad 20231017.

Van Popering-Verkerk, J., Molenveld A., Duijn M., van Leeuwen C., och van Buuren A. (2022). "A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society." *Administration & society* 54 (9):1767-1794. doi: 10.1177/00953997211069932.

Van Well, L. (2011). *Institutional capacity for territorial cohesion*. Diss. (sammanfattning) Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan, 2011. Stockholm.

Woo, J. J., M. Ramesh, och M. Howlett. 2015. "Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy." *Policy & society* 34 (3-4):271-283. doi: 10.1016/j.polsoc.2015.09.008.

Wänström, Johan (2021). *Ledande kommunala och regionala företrädares upplevelser av arbetet på strategiska råd om regional utveckling*. Norrköping: Linköpings universitet.

Johan Wänström, Bo Persson (2023) Local governments on an equal footing? Policy coordination between Swedish regions and municipalities in regional development policy *Regional & Federal Studies*.

<https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2232306>



Du kan ladda ned Tillväxtverkets publikationer på [tillvaxtverket.se](https://tillvaxtverket.se).

© Tillväxtverket

Stockholm, Juni 2024

Digital: ISBN 978-91-89730-78-6  
0489

Har du frågor om den här publikationen, kontakta:

Wolfgang Pichler

Telefon, växel 08-681 91 00