



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Regional utvecklingspolitik i förändring

Styrningslogiker, maktfördelning och regionernas roll från
1970-tal till SVESAM

Linnéa Eriksson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/HT 2025
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Carina Abrahamson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Regional utvecklingspolitik i förändring: Styrningslogiker, maktfördelning och regionernas roll från 1970-talet till SVESAM
Titel (engelsk):	Regional development policy in transition: Governance logics, distribution of authority, and the role of Regions from the 1970s to the SVESAM inquiry
Termin/år:	VT/HT 2025
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Carina Abrahamson
Nyckelord:	Regional utvecklingspolitik, flernivåstyrning, policyutveckling, utvecklingstrender, ansvarsförhållanden, styrningsmekanismer, SVESAM, statliga offentliga utredningar (SOU)

Syfte:	Syftet med uppsatsen är att bidra med en fördjupad diskussion om utveckling och trender inom den regionala utvecklingspolitiken, statlig styrning och regionernas roll i det svenska flernivåsystemet.
Teori:	Ramverket utgår från flernivåstyrning och nätverksbaserad governance för att analysera regionens roll och samspel mellan aktörer och nivåer. Det kompletteras med perspektiv på regionalisering och policyutveckling för att fånga förändringar i ansvarsfördelning och styrningslogiker.
Metod:	Jämförande kritisk textanalys av statliga offentliga utredningar från 1970-talet till idag. Analysen utgår från ett framing-perspektiv och Bacchis ansats i utformande av analytiska frågor för att jämföra hur regionens roll, styrningsmekanismer och ansvarsförhållanden mellan stat och region förändrats över tid.

Resultat: Resultatet visar att den regionala utvecklingspolitiken har gått från statligt hierarkisk styrd regionalpolitik, där regionen främst var en geografisk planeringsenhet, till en bredare regional utvecklingspolitik där regionen fått ett samordnings- och genomförandeansvar. Över tid har styrningen förskjutits från hierarkisk och ekonomisk styrning till målstyrning, programstyrning, partnerskap och flernivåsamverkan. Geografiska obalanser, samordningsproblem och otydliga ansvarsförhållanden återkommer som bestående kärnproblem. Analysen av SVESAM visar att utvecklingstrender i huvudsak håller denna linje genom att betona tydligare samordning och ansvarsfördelning inom befintliga organisatoriska strukturer, dock med förslag på ytterligare utvidgning av politikområdet till en territoriell politik.

Förord

Den här masteruppsatsen har vuxit fram under ett år där studier har kombinerats med min anställning vid Västra Götalandsregionen. Att skriva uppsatsen parallellt med arbetet har i stunder varit utmanande, men också väldigt givande. Jag är därför lite extra tacksam för alla de personer som på olika sätt har bidragit med stöd, perspektiv och motivation under arbetets gång.

Jag vill först rikta ett tack till min handledare Jenny de Fine Licht för en otroligt värdefull vägledning, uppmuntran och framförallt kloka synpunkter genom hela skrivandeprocessen.

Ett särskilt tack riktas till mina kollegor på Regional utveckling vid Västra Götalandsregionen för ert engagemang och i uppsatsens frågor. Det har varit fantastiskt inspirerande att få möjligheten att skriva uppsatsen i en miljö där regional utvecklingspolitik faktiskt omsätts i praktiken.

Jag vill även tacka den särskilda utredaren för SVESAM, Martin Olauzon, för det intresse och nyfikenhet han visat för uppsatsens frågeställningar och dess resultat.

Slutligen vill jag självklart tacka familj och vänner som på olika sätt har stöttat och motiverat mig under hela processen.

Göteborg, mars 2026

Linnéa Eriksson

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	
Förord.....	
Innehållsförteckning.....	
1. Inledning.....	1
Problemformulering.....	2
Syfte och frågeställningar.....	2
2. Bakgrund.....	3
Regional utvecklingspolitik.....	5
Det statliga utredningsväsendet.....	6
3. Teori: Att skapa en utvecklingspolitik.....	9
Regionens positionering i styrningslandskapet.....	9
Regionalisering, styrning och makt.....	11
Policyutveckling.....	12
Sammanfattning av teoretiskt ramverk.....	13
4. Metod.....	14
Utveckling av analytiskt verktyg.....	15
Material.....	16
Metodologiska överväganden.....	17
5. Den regionala utvecklingspolitiken i en förändringsprocess.....	19
Begrepp, aktörer och ansvarsförhållanden.....	19
Styrningsmekanismer och legitimering.....	25
6. SVESAM: indikator på framtida regional utvecklingspolitik.....	34
Problembild, styrningsmekanismer, lösningar och utmaningar i delbetänkandet.....	34
SVESAM i ljuset av tidigare utvecklingstrender.....	38
Vad kan detta säga om framtidens regionala utvecklingspolitik?.....	40
7. Slutsatser.....	42
Uppsatsens bidrag och begränsningar.....	44
Framtida forskning.....	45
8. Referenslista.....	47

1. Inledning

Relationen mellan stat och region har under de senaste decennierna fått en allt mer framträdande plats i diskussioner om offentlig styrning och organisering. I takt med globalisering, ökad rörlighet och utvecklingen av Europeiska Unionen (EU) har den regionala nivån kommit att utvecklas till och betraktas som en central arena för politisk samordning, ekonomisk utveckling och demokratiskt deltagande. Inom EU har detta bland annat kommit till uttryck genom idéer om ett "Regionernas Europa", där regioner tillskrivs en aktiv roll i genomförandet av policy. Det innebär ett positivt erkännande av den regionala nivåns betydelse, men lyfter också regionernas roll i förhållande till Europas befintliga nationalstater (Wagstaff 1999). Under perioden efter andra världskriget har regionernas framväxt varit den mest betydande förändringen i statssystemen för flertalet europeiska länder. Idag står de allt vanligare direktvalda regionerna för ungefär 35 procent av de offentliga utgifterna samt sysselsätter hälften av Europas offentligt anställda (Blom, Johansson & Persson 2022).

Denna utveckling har dock tagit sig olika uttryck i olika nationella kontexter i Europa. I ett europeiskt perspektiv kännetecknas den svenska offentliga organisationsstrukturen av en stark centralmakt i kombination med ett välutvecklat kommunalt självstyre. Den regionala nivån, med både regioner och regionalt verksamma myndigheter, har däremot traditionellt haft en mer begränsad och svag institutionell position med begränsat inflytande i det svenska styrningssystemet. Detta förhållande har tidigare illustrerats som "det svenska timglasets"; där den regionala nivån utgör timglasets smala mittpunkt mellan staten som den breda toppen och kommunerna som den breda botten (Blom, Johansson & Persson 2022; Olausson 2013, s. 45-46).

Det kanske är tanken om det svenska timglasets som resulterat i att den regionala nivån (regionerna och de tidigare landstingen) haft en relativt undanskymd plats i både den allmänna politiska debatten och inom samhällsvetenskaplig forskning. Tidigare forskning har i stor utsträckning fokuserat på relationen mellan stat och kommun, eller på samspelet mellan nationell nivå och EU, medan den regionala nivån mer sällan analyserats som en självständig politisk och administrativ aktör. Ett politikområde som exemplifierar utvecklingen av regionernas roll och position i styrningssystemet är den regionala utvecklingspolitiken. Arbetet präglas av samverkan mellan flera styrningsnivåer och aktörer, och rör frågor som

inte kan hanteras inom enskilda sektorer eller av enskilda aktörer eller nivåer. Detta gör att politikområdet därmed speglar bredare förändringar i offentlig styrning och aktualiserar frågor om hur ansvar och mandat fördelas och motiveras. För att förstå dagens diskussioner om regional utvecklingspolitik krävs därför ett perspektiv som sätter samtida problemformuleringar i relation till tidigare utvecklingstrender.

Problemformulering

Den regionala utvecklingspolitikens utformning har under de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar, både gällande vad politikområdet i sig innefattar samt strategier och ansvar för genomförande. I takt med att regionerna fått ett utökat ansvar för utvecklingsfrågor, aktualiseras behovet av att analysera hur deras handlingsutrymme har förändrats över tid och vilka konsekvenser detta får för den offentliga styrningen. Trots detta är regionernas roll i det svenska flernivåsystemet ofta underbelyst i både forskning och politisk debatt. Den pågående statliga utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (genom Dir. 2024:69) utgör en särskilt relevant kontext för analysen, då förslag ska lämnas hur den framtida regionala utvecklingspolitiken (och landsbygdspolitiken) ska utformas.

Utredningen aktualiserar därmed frågor som statlig styrning, ansvars- och maktfördelning samt behovet av att analysera historiska förändringsprocesser. Att analysera och diskutera hur det statliga utredningsväsendet formulerar problem, ansvar och mål är centralt eftersom utredningarna har en stor roll i att sätta ramarna för politikområdet. Till skillnad från att analysera implementeringen av politiken genom exempelvis regionala strategier riktas här fokus mot den nivå där den regionala utvecklingspolitiken nationellt konstrueras.

Syfte och frågeställningar

Jag analyserar hur den regionala utvecklingspolitiken i Sverige har förändrats från 1970-talet till idag, med särskilt fokus på hur styrningsmekanismer, ansvarsfördelning och maktrelationer har präglat politikområdet och förändrats över tid. Genom att belysa dessa förändringsprocesser syftar uppsatsen till att bidra till en fördjupad diskussion om utveckling och trender inom den regionala utvecklingspolitiken, statlig styrning och regionernas roll i det svenska flernivåsystemet.

Mina frågeställningar är:

- Hur har ansvars- och maktförhållanden mellan stat och region representerats och förändrats i den regionala utvecklingspolitiken över tid?
- Vilka styrningsmekanismer har dominerat den regionala utvecklingspolitiken över tid, och hur har dessa legitimerats i problemformuleringar?

Med utgångspunkt i den pågående utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (genom Dir. 2024:69), hädanefter SVESAM, tillämpas dessutom analytiska frågor och resultatet på utredningens delbetänkande (SOU 2025:85) för att diskutera möjliga framtida trender gällande regionernas roll och handlingsutrymme kopplat till den regionala utvecklingspolitiken. Vilka implikationer för regionernas framtida ansvar och mandat kan urskiljas i SVESAM, sett i ljuset av tidigare utvecklingstrender?

2. Bakgrund

Vad är en region? Svaret på den frågan är inte självklart. Är det ett geografiskt avgränsat område, en administrativ enhet eller en politisk organisation? Baserat på kultur eller identitet? Betyder begreppet "region" samma sak i Sverige som i Europa eller andra delar av världen? Är en region något fast och oföränderligt, eller kan dess gränser och betydelse skifta över tid? Detsamma kan sägas om begreppet "regional". Betydelsen beror helt enkelt på sammanhanget - och dessa begrepp lever i många olika sammanhang, med flera varierande perspektiv och definitioner (Grundel & Neudorfer 2022, s. 8-9; Henning & Liljenäs 1992, s. 13-15; Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2013, s. 13-14). Därför är det viktigt att definiera hur begreppen "region" och "regional" kommer att behandlas i den här uppsatsen.

En aspekt av begreppet som både förenar de flesta definitioner, och som även kommer användas som utgångspunkt i denna uppsats, är att betrakta "region" och därmed "regional" som sociala konstruktioner. Med detta menas att begreppen får sin betydelse i sociala processer och praktiker (Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2013, s. 13-14), exempelvis att jag som student i min masteruppsats försöker fånga upp, beskriva och analysera regioner och processer som äger rum inom regioner och mellan region och stat. Att betrakta regioner som sociala konstruktioner innebär dock inte att de inte existerar. Det är dock rimligt att diskutera hur regionbegreppet inte är självklart, utan mångtydigt och därmed kan tolkas på flera olika sätt (både historiskt och idag). Region kan dels avse en geografisk indelning med fastställda territoriella gränser. Dels som en politisk och administrativ nivå i det demokratiska systemet,

med vissa självstyrande befogenheter och placerad mellan den statliga och den kommunala nivån. Därutöver innefattar regionbegreppet även sociala och kulturella dimensioner, där exempelvis föreställningar, identiteter och praktiker påverkar hur en region förstås (Grundel & Neudorfer 2022, s. 8-9; Henning & Liljenäs 1992, s. 13-15). I denna uppsats diskuteras regionbegreppet främst kopplat till den politiska och administrativa nivån, den subnationella enheten. Alltså att "regionen" i en hierarki av olika styrningsnivåer placeras in underordnad den svenska staten, med självstyrande befogenheter, och utgör den mellanliggande nivån mellan den centrala (stat) och lokala (kommun) nivån. Hädanefter den regionala nivån.

Den mellanliggande regionala styrningsnivån i Sverige har genomgått betydande förändringar över tid, och har inte alltid existerat i sin nuvarande form gällande institutionell struktur, ansvarsområden eller rent geografiskt område. Det var i och med 1862 års kommunalförordningar, när landstingen grundades, som vi kan börja prata om en regional nivå som liknar dagens. Landets länsstyrelser har en betydligt längre historia, där länen bildades redan under 1600-talet och leddes av en landshövding utsedd av kungen. De nyinstituerade landstingens geografi stämde i stora drag överens med de olika länens geografi, och skapades för att möta nya samhälleliga organisationsbehov (Grundel & Neudorfer 2022, s. 7; Olausson 2013, s. 43-44). Länsstyrelserna var, och är fortfarande, en förlängning av centralmakten (staten) och inte en självstyrande politisk och administrativ enhet såsom 1862 års bildade landsting var eller dagens regioner är.

De nya landstingens mandat hade en bred omfattning med fokus på näringslivsutveckling (främst jordbruk), tillsammans med förbättring av kommunikationsnät och utbildningsfrågor på regional nivå. Hälso- och sjukvårdsfrågor fanns också med i detta inledande breda mandat, men kom att bli landstingens huvudsakliga uppgift under efterkrigstiden (Olausson 2013, s. 44). Den regionala nivån som bildades 1862 förblev i huvudsak oförändrad fram till 1996 års Riksdagsbeslut gällande försök till en ny regional samhällsorganisation, de så kallade regionförsöken, där delar av det statliga ansvaret överfördes till den regionala nivån (Grundel & Neudorfer 2022, s. 7-8; Johansson 2005, s. 6).

Det är alltså från och med nu man börjar prata om "regioner" i bemärkelsen mellanliggande styrningsnivå, där Region Skåne och Västra Götalandsregionen bildades och därmed tog över det regionala utvecklingsuppdraget från länsstyrelserna. Efterföljande årtionde beskrivs i många sammanhang som en "regional röra" då Sverige både består av regioner och landsting,

samt ansvar och uppdrag hos dessa mellannivåer ser väldigt olika ut beroende på län och typ av organisation. Den decentralisering som sker under perioden resulterade i ett samordningsproblem på den regionala nivån. Regionala utvecklingsfrågor ligger under denna tid hos antingen region, landsting, länsstyrelse, kommunförbund eller en blandning av flera beroende på län. En situation uppstod alltså där vissa frågor och uppgifter hanterades av flera aktörer samtidigt medan andra försummas (Grundel & Neudorfer 2022, s. 7-9; Olsson & Åström 2003, s. 79).

Under följande år flyttas allt mer ansvar över till den regionala nivån, och från och med 2019 har samtliga landsting omvandlats till och bildat regioner. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR 2022) beskriver att dagens 21 regioner ansvarar för övergripande uppgifter inom stora geografiska områden, där insatserna ofta medför höga kostnader och kräver omfattande resurser. Regionens fyra huvudsakliga uppdrag och ansvarsområden är definierade som; hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kultur samt regional utveckling. Även om regionerna har huvudansvaret för regional utveckling, har andra aktörer som exempelvis länsstyrelserna fortfarande en roll att spela. Men mer om den regionala utvecklingspolitiken i nästa avsnitt! Både regioner i benämningen den mellanliggande regionala styrningsnivån samt de statliga länsstyrelserna verkar på en geografiskt regional nivå, där både regionernas och länsstyrelsernas territorium sammanfaller med länsgränserna (Smas, Hermelin & Wänström 2018).

Regional utvecklingspolitik

Precis som den mellanliggande regionala styrningsnivån i Sverige genomgått historiska förändringsprocesser har även den regionala utvecklingspolitiken gjort det, både i tematiskt fokus samt i ansvarsfördelning. Även här kan kopplingar dras till 1634 års regeringsform, vilken som tidigare nämnt lade grunden för en regional struktur i Sverige. Regional utveckling som politikområde har dock endast en svag koppling till denna tid. Det kan diskuteras huruvida politikområdet går att ana i dåtidens regionala planering av Sveriges städer och vägar, men ytterst få likheter går att hitta i dagens politikområde. Grunden till dagens regionala utvecklingspolitik kan istället finnas i 1950- och 60-talets lokaliseringspolitik, som innebar att staten genom rådgivning och stöd avsåg att försöka få företag att lokalisera sig i hela Sverige. 1800-talets industrialisering innebar en omfattande urbanisering samt effektivisering av jord- och skogsbruk. Målet med lokaliseringpolitiken

var således att stimulera näringslivet till investeringar även utanför de växande storstäderna, på lands- och i glesbygd (Ericson & Lidén 2008, s. 9; Grundel & Neudorfer 2022, s. 11-12).

Även om den regionala utvecklingspolitiken idag är ett politikområde i sig, är det inte helt lätt att definiera vad regional utveckling innebär. Det vi kan konstatera är att från och med den 1 januari 2019 är lagen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630) fullt implementerad och huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken ligger därmed hos Sveriges 21 regioner. Vidare kompliceras möjligheten till en tydlig definition av att den regionala utvecklingspolitiken är beroende av åtgärder inom flera andra politikområden över flera sektorer (Statskontoret 2021, s. 24). Regional utveckling spänner alltså över många politiska områden, samtidigt som innebörden inte är självklar. Tidigare försök att definiera innebörden görs exempelvis av Ansvarskommittén (SOU 2007:13) som belyser kopplingen till utvecklingsinsatser inriktade på att tillgodose kollektiva behov (jämfört med välfärdstjänster som tillgodoser individuella behov).

‘Uppgifter med anknytning till regional utveckling’ torde därmed avse offentligt finansierade utvecklingsinsatser som naturligen utformas och organiseras utifrån ett geografiskt perspektiv som är vidare än den enskilda kommunens men snävare än det nationella.

(SOU 2007:13, s. 29)

Dessa “uppgifter med anknytning till regional utveckling” faller således under flera olika politikområden, och summeras av Ansvarskommittén till att beröra: (1) regional utvecklingspolitik och näringspolitik, (2) kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader, (3) fysisk planering, kommunikationer och miljö och (4) tvärsektoriella mål och politikområden (SOU 2007:13, s. 38). Regionala utvecklingspolitiken utgörs också av en rad frivilliga uppgifter som stöd till forskning och utbildning, näringsfrämjande insatser mm. Vi kan göra en avgränsning i denna utvecklingspolitik till att det berör kollektiva behov, jämfört med exempelvis välfärdspolitik som snarare präglas av individuella behov (SOU 2007:13, s. 28, 30).

Det statliga utredningsväsendet

Det statliga utredningsväsendet är den struktur genom vilken regeringen tillsätter kommittéer eller särskilda utredare för utredning och beredning, med huvudsakligt syfte att ta fram

underlag för politiska ställningstaganden och beslut. Utredningsväsendet är således en kombination av förvaltnings- och politiskt system. Traditionellt sett har detta system benämnts som det statliga kommittéväsendet. Den huvudsakliga skillnaden mellan en kommitté och en utredning ligger i antalet ledamöter. En kommitté leds av flera olika ledamöter med representation från olika intressen, medan en utredning består av en särskild utredare som får uppdraget att leda arbetet. En gradvis förändring har skett historiskt, där de traditionella kommittéerna allt mer ersatts av enmansutredningar (Dahlström, Lundberg & Pronin 2019, s 4-5). Mer om denna utveckling i kommande stycken! Statliga offentliga utredningar (SOU:er) är den huvudsakliga produkten av detta arbete - där analyser, slutsatser och förslag på politiska åtgärder presenteras och sammanställs.

Kommittépolitiken utgör en funktion av det svenska statsskickets grundprinciper, där regeringen styr medan riksdagen stiftar lagar och beslutar om anslag. Genom sitt arbete fungerar utredningsväsendet också som en viktig arena för förhandling, nödvändig för att hantera de många och ofta komplicerade relationerna till både riksdag och samhälle. Det utgör idag en grundläggande del av den svenska politiska modellen och har en tradition som sträcker sig tillbaka till den unga stormaktstiden, då krav på utveckling samt behovet av nya styrningsmetoder växte fram (Zetterberg 1990, s. 284, 307-308; Zetterberg 2011, s. 753-754).

Den första mer fristående utredningen kan dateras till 1604 års lagkommission, och kommittéväsendet fortsatte att utvecklas allt mer under 1600-talet och framåt. Från 1600-talet fram till 1800-talet utvecklades det svenska kommittéväsendet från tillfälliga utredningar till mer organiserade kommissioner och kommittéer, med särskild start efter 1634 års regeringsform. Syftet var att hantera ärenden och frågor som satte krav på speciell kunskap av annan karaktär än de oftast förekommande frågor som redan hanterades av förvaltningsapparaten som regleras i regeringsformen från 1634 (Zetterberg 1990, s. 284).

Utredningarna under 1600- till 1800-talen behandlades frågor såsom lagstiftning, finans, krigsmakt, folkuppror och ämbetsbrott, och skedde ofta på initiativ av kungamakten eller från folket. Från slutet av 1800-talet kom de parlamentariska kommittéerna att spela en allt viktigare roll i det svenska statsskicket. Tvåkammarriksdagens införande 1867 spelade en central roll och innebar att regeringen i större utsträckning behövde förankra sina förslag över partigränser, vilket bidrog till att kommittéväsendet etablerades som en central mekanism för politisk kompromiss och policyutveckling (Zetterberg 1990, s. 297–298).

Under den första efterkrigstiden var en utredningstid på omkring fyra år det normala, men vissa utredningar, som Författningsutredningen 1954, pågick i upp till nio år. I takt med att politikens rytm intensifierades och riksdagens mandatperioder förkortades, växte kritiken mot de statliga kommittéernas långsamhet. I början av 1980-talet föreslog Olof Palmes nyttillträdda regering därför att nya utredningar endast i undantagsfall skulle få mer än två år att fullgöra sitt arbete. Även om detta skifte dröjde innan det slog igenom, fick det långsiktiga konsekvenser för den kunskapsproduktion som präglade utredningsväsendet (Ruin 2008, s. 447-448).

Samtidigt förändrades sammansättningen av utredningarna. Inslaget av akademisk expertis minskade, medan andelen politiker och tjänstemän ökade. Den ökade snabbheten i beslutsprocesserna efter 1980-talet försvårade möjligheten till bred förankring (Ruin 2008, s. 449-450). Enmansutredningar blev också allt vanligare. Mellan 2000 och 2006 tillsattes 28 nya utredningar, varav 19 anförtroddes till en ensam utredare. Till skillnad från kommittéer med representanter från flera intressen är enmansutredningar inte lika beroende av förhandling och konsensus, utan förväntas snarare inom ramen för givna direktiv lägga fram självständiga och välgrundade förslag. Det argumenteras för att detta skifte inneburit att utredningsväsendet gradvis förlorat sin funktion som arena för bred dialog och samförstånd för att lösa komplexa samhällsproblem (Ruin 2008, s. 451; Sundling 2007). Under 1900-talet riktades även kritik mot att regeringar använde kommittéväsendet för att ”begrava” politiskt obekväma frågor. Antalet kommittéer ökade särskilt kraftigt kring 1910, följt av perioder av neddragningar då flera utredningsuppgifter flyttades till ämbetsverk och särskilda arbetsgrupper (Zetterberg 1990, s. 295–296).

Utredningsväsendets centrala uppgift har alltid varit att bistå regeringen i beredningen av ärenden inför beslut. En återkommande fråga har därför varit vilken grad av styrning regeringen bör utöva för att maximera nyttan av utredningsarbetet (Ruin 2008, s. 451). Den formella styrningen sker genom direktivets utformning, val av ledamöter, de ekonomiska resurser som ställs till förfogande och de tidsramar som anges för arbetet. Därutöver förekommer informell styrning i form av underhandskontakter, upplysningar och samtal med ledamöter i syfte att påverka arbetets inriktning. Benägenheten att styra har varierat beroende på regeringens parlamentariska situation och frågans politiska betydelse, men har generellt ökat under senare decennier. Denna utveckling sammanfaller med övergången från breda,

parlamentariskt sammansatta kommittéer till mer snävt definierade enmansutredningar, vilket speglar en förskjutning mot ett mer centraliserat och resultatnriktat styrningsideal. “Snabbutredningarna” i kölvattnet av finanskrisen illustrerar detta tydligt, som uttryck för ett växande behov bland politiska beslutsfattare att snabbt identifiera och genomföra lösningar på samhällsproblem (Peck, Theodore & Brenner 2013: Ruin, 2008, s. 451-452).

3. Teori: Att skapa en utvecklingspolitik

Som tidigare avsnitt har visat är den historiska utvecklingen av den regionala utvecklingspolitiken i Sverige väldokumenterad. Däremot är de övergripande styrnings- och utvecklingstrenderna, bortom tendenserna av centralisering och decentralisering, mindre utforskade inom detta politikområde. Fokus har i huvudsak legat på relationen mellan den lokala och den statliga nivån (kommun och stat), eller på samspelet mellan den lokala, statliga och överstatliga nivån (kommun, stat och EU). Regionernas roll i detta flernivåsystem uppmärksammas däremot alltmer sällan, eller behandlas ibland som synonymt med kommunernas roll. I denna uppsats används således flernivåstyrning och nätverksbaserad governance för att förstå regionens positionering samt samspelet mellan olika aktörer och nivåer inom regional utvecklingspolitik - med fokus på relationen mellan stat och region. Utöver det kommer även teorier om och perspektiv på regionalisering och policyutveckling användas för att fånga förändringar i styrningslogiker och ansvarsfördelning över tid. Tillsammans utgör dessa teoretiska perspektiv ett ramverk för att undersöka hur ansvarsfördelning, maktpositioner och styrningsmekanismer inom den regionala utvecklingspolitiken har förändrats över tid.

Regionens positionering i styrningslandskapet

Regionen utgör inte enbart en administrativ nivå mellan stat och kommun. Regionen fungerar också som en politisk arena där statliga mål, regionala prioriteringar och lokala behov möts. Dess utformning och funktion har vuxit fram genom historiska förskjutningar i ansvar, förändrade styrningsideal, och krav på samordning över sektorer och geografier. Resultatet är ett förvaltnings- och styrningslandskap där utvecklingspolitik inte kan förstås som en linjär eller strikt hierarkisk process, utan snarare som ett arbete som kräver samverkan och förhandling mellan aktörer och nivåer (Ericson & Lidén 2008; Grundel & Neudorfer 2022; Johansson 2010, s. 105-107). Den regionala utvecklingspolitiken synliggör både de vertikala

beroenden och de horisontella samverkansstrukturer som regionen verkar inom. Regional utvecklingspolitik blir därmed en analytisk ingång för att studera hur regionens roll konstrueras i ett sammanhang där uppdrag, mandat och relationer formas i mötet mellan olika styrningsnivåer.

För att förstå hur den regionala nivån positioneras i statliga utredningar är det centralt att synliggöra både den vertikala strukturen, där staten sätter ramar för regionens mandat och uppdrag, och de horisontella, mer relations- och nätverksbaserade strukturerna. Vertikalt är regionen en del av det svenska flernivåsystemet, där statliga mål, lagstiftning och sektorsstruktur utgör de grundläggande och formella förutsättningar (Hooghe & Marks 2010, s. 17–19; Marks 1993, s. 392; Olsson et. al. 2019, s. 129-130). Samtidigt har vi som tidigare visat sett hur regionens roll skiftar över tid; ibland betonas ett tydligare genomförandeansvar, ibland en mer självständig strategisk funktion. Regionens formella ansvarsutrymme är alltså inte statiskt utan påverkas av både statliga prioriteringar och institutionella förändringar. Horisontellt bedrivs den regionala utvecklingspolitiken i samspel med kommuner, länsstyrelser, näringsliv, civilsamhälle och EU. Dessa relationer organiseras genom partnerskap, projektstrukturer och dialogforum som ofta skär rakt över formella gränser. Här skapas alltså regional utvecklingspolitik genom dialog, samordning och samarbete (Johansson 2010).

Det innebär att regionens handlingsutrymme och roll formas genom samspelet mellan vertikala institutionella ramar samt formella mandat och horisontella relationer som ställer krav på samarbete. Studier visar att mycket av arbetet bygger på informella kontakter, kontinuerlig dialog och långsiktiga förankringsprocesser (Johansson 2010, s. 105). Sådana processer kan både möjliggöra och begränsa regionens kapacitet att agera. Sammantaget innebär detta att regionens roll formas både av de formella ramar som staten sätter upp och av det samspel som sker mellan flera andra aktörer i praktiken. Med andra ord uppstår regionens funktion i mötet mellan det institutionella regelverket och de relationer, prioriteringar och förhandlingar som präglar utvecklingsarbetet. För att förstå hur detta kommer till uttryck i statliga utredningar behöver regionens position ses i ljuset av bredare förändringar i styrningslogiker och organisering av ansvar. Det leder mig vidare till en mer övergripande fråga om styrningslandskap och den regionala utvecklingspolitiken.

Regionalisering, styrning och makt

Den regionala utvecklingspolitiken formas av ett förvaltningslandskap som förändrats i grunden under de senaste decennierna. Ett längre historiskt perspektiv visar att svensk förvaltning tidigare byggde på tydliga hierarkiska strukturer, där staten styrde genom regler och central kontroll. Under 1980- och 1990-talen skedde dock ett systemskifte när idéer kopplade till New Public Management (NPM) fick stort genomslag. Styrning genom mål och resultat, konkurrens och effektivitet betonades, vilket samtidigt gav lokala och regionala aktörer större ansvar för utvecklingsfrågor – men ofta utan motsvarande tillskott av kapacitet. Kritiken mot NPM bidrog senare till framväxten av mer samverkansorienterade styrningsformer, där nätverk, partnerskap och gemensamt ansvar lyfts fram (Guevara 2015, s. 11–16; 43–45).

Sida vid sida med dessa styrningsideal har även regionalisering, i betydelsen förskjutning av ansvar från stat till region, utvecklats. Denna process drivs både av strukturella förändringar, såsom globalisering och europeisk integration, och av idémässiga strömningar som lyfter fram regioner som strategiska utvecklingsaktörer (Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2013, s. 13; Fernández 2000, s. 9–11). Visionen om ”Regionernas Europa” är ett tydligt exempel på hur europeiska diskurser påverkat svenska reformer och föreställningar om regioners kapacitet. För att förstå den regionala utvecklingspolitikens förutsättningar är det även relevant att betrakta förändringar i hur styrning uppfattas. Flernivåstyrning beskriver hur styrning sker i ett landskap där auktoritet och inflytande rör sig mellan överstatliga (i detta sammanhang EU), nationella, regionala och lokala nivåer, och där relationerna präglas av förhandling snarare än linjära orderkedjor (Marks 1993; Hooghe & Marks 2010).

Den regionala nivån blir här en aktör i ett sammanhang där styrning sker *med* snarare än *över* andra aktörer. I diskussioner om styrning lyfts hierarki, marknad och nätverk fram som tre olika modeller för hur styrning kan organiseras. Inom governance-perspektiv diskuteras en förskjutning från hierarki mot marknad och nätverk (government to governance). Dessa modeller är dock inte renodlade utan verkar tillsammans i olika kombinationer (Olsson et. al 2019, s. 128-129). I denna uppsats förstås styrning utöver de hierarkiska och vertikala modeller som något som uppstår mellan aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra och som måste koordinera resurser för att hantera komplexa samhällsproblem. Det existerar krav på samarbete, antingen mer formaliserade mellan exempelvis olika offentliga aktörer (som

region och stat/myndigheter) eller mellan exempelvis offentlig aktör som region och intresseorganisationer, företag eller andra samhällsaktörer (Rhodes 1997; Olsson et. al. 2019, s. 130). Makt uppstår inte enbart genom formella mandat, utan genom aktörers förmåga att mobilisera resurser, etablera förtroende och påverka problemdefinitioner och prioriteringar. Det kan också handla om organiserandet och ledandet av nätverk, exempelvis genom att vissa aktörer har möjligheten att välja och styra över vilka andra aktörer som bjuds in till olika typer av samarbetsformer (Olsson et. al. 2019, s. 131).

Sammanfattningsvis verkar alltså den regionala utvecklingspolitiken i ett sammanhang där historiska reformer, förändrade styrningsideal och idéer om regional autonomi och kapacitet samspelar. Detta påverkar inte bara regionens roll i praktiken, utan också hur staten formulerar, motiverar och legitimerar regionens ansvar i sina utredningar. Denna breda styrningsmiljö utgör ramen för hur policy förstås och utvecklas – vilket nästa avsnitt behandlar.

Policyutveckling

Den traditionella föreställningen av policy beskriver processen som något som föregår handling; ett rationellt och linjärt designarbete som initieras av enskilda experter med tydliga mål, och där utfallet är en effektiv och sammanhängande handlingslinje på ett väldefinierat problem. Detta synsätt har dock förändrats, och många ser idag på policyprocessen som något långt mer komplext präglad av mångtydighet, konkurrerande intressen och osäkerhet om både problem och lösningar (Colebatch 2018, s. 376-378). Snarare än en linjär utveckling, från problemformulering till förslag till beslut och implementering, kan policyprocessen förklaras som en komplex och dynamisk kedja, där varje fas både formar och omformas av de andra faserna genom pågående tolkningar och återkopplingsprocesser (Bobrow 2006, s. 84). Policy är återigen ett mångfacetterat begrepp som därmed inte är lätt att definiera, och det inte finns någon konsensus gällande en specifik definition. På svenska har vi exempelvis policy som paraplybegrepp, medan det på engelska istället särskiljs mellan offentlig (public) policy och företagsrelaterad (private) policy (Andersson 2018, s. 11).

I denna uppsats betraktas policy inte som ett entydigt och linjärt svar på klart definierade samhällsproblem, utan som en dynamisk process formad av tolkningar, förhandlingar, intressekonflikter och institutionella sammanhang som också innebär osäkerhet i utfall

(Bobrow 2006; Colebatch 2018). Med utgångspunkt i den dynamiska policyprocessen kommer policy därmed betraktas som två dimensioner; (1) som ett praktiskt verktyg för offentliga aktörer att genomföra politiska initiativ, och (2) som idéer och visioner som vägleder detta agerande. Att se policy som ett verktyg eller som en idé är inte två separata vägar, utan policy är dessa båda dimensioner samtidigt (Damonte 2014, s. 21-23). De konkreta momenten som design och implementering representerar policy som instrumentellt handlande. Tolknings- och återkopplingsprocesserna mellan de olika faserna fångar upp den idéburna dimensionen. Detta illustrerar att policy inte bara handlar om konkreta beslut och åtgärder, utan lika mycket om hur dessa växer fram genom olika tolkningar och föreställningar i samtliga faser.

Vi kan också konstatera att utvecklingen av policy fått en allt starkare internationell prägel, där intresset för att identifiera framgångsrika modeller (så kallad "best practice") har ökat i takt med att multi-level governance (MLG) fått större inflytande över det politiska arbetet. Globala flöden av idéer, modeller och "best practice" påverkar utformandet av policy på olika politiska nivåer. När dessa flöden anpassas och implementeras i olika sammanhang, på olika platser och av olika aktörer, påverkar de i sin tur de globala processerna som sprider och utvecklar nya idéer. Det finns således ett ständigt samspel mellan lokal policy och globala trender (Andersson 2018, s. 9-10).

Sammanfattning av teoretiskt ramverk

Den teoretiska modellen utgår således från att regionens position i styrningssystemet kan förstås genom två övergripande dimensioner: en vertikal och en horisontell. Den vertikala dimensionen fångar hur regionens uppdrag formas av statliga mål, lagstiftning (både nationell och på EU-nivå) och sektorsstrukturer som anger ansvarsfördelning och institutionella ramar. Den horisontella dimensionen belyser de relationer som präglar samarbetet med kommuner, länsstyrelser, näringsliv, civilsamhälle och EU-nivå. I praktiken utvecklas den regionala nivån i samspelet mellan dessa två dimensioner. Modellen gör det därmed möjligt att analysera hur statliga utredningar beskriver förändringar i ansvar, maktförhållanden och legitimering av olika styrningsformer över tid. Regional utvecklingspolitik betraktas i detta sammanhang som ett politikområde där dessa vertikala och horisontella relationer blir särskilt synliga. Politikområdet framhävs som ett dynamiskt och mångdimensionellt fält, där policy kontinuerligt formas genom ett komplext samspel mellan styrningsnivåer, aktörsnätverk och

styrningsidéer. Eftersom regional utvecklingspolitik kräver samordning mellan aktörer som verkar utifrån olika logiker och geografiska perspektiv, utgör det en lämplig ingång för att studera hur statliga utredningar formulerar problem, mål och ansvar. I analysen används därför modellen för att undersöka hur regionens roll, ansvarsfördelning, styrningsmekanismer och relationer framkommer i utredningsmaterialet och hur detta förändras över tid. I nästa kapitel beskriver jag hur denna teoretiska modell konkretiseras i mitt metodupplägg och hur den har använts i analysen av utredningsmaterialet.

4. Metod

Syftet med uppsatsen är att analysera hur ansvarsfördelning, styrningsmekanismer och maktrelationer i den svenska regionala utvecklingspolitiken har förändrats över tid, samt att diskutera hur dessa utvecklingstrender kommer till uttryck i delbetänkandet från den pågående SVESAM-utredningen. Metoden för uppsatsen består av en jämförande kritisk textanalys av statliga offentliga utredningar (SOU) från olika perioder, från 1970-tal till idag. De aktuella SOU:erna beskrivs närmare senare i avsnittet. Kritisk textanalys används för att klargöra idéer och kritiskt granska dessa genom att exempelvis blottlägga maktrelationer som förmedlas. För att göra detta kommer jag att konkretisera min problemställning till ett antal frågor som under analysen ska ställas till vardera SOU, och på så vis också kunna analysera utveckling över tid (Esaiasson et al. 2017, s. 213-215). Syftet med textanalysen är att undersöka vad dessa SOU:er säger om, och skapa förståelse för, den regionala utvecklingspolitikens förändring och vad detta inneburit för regionernas roll och relationen mellan stat och region i Sverige.

Utgångspunkten i textanalysen är att samhällsfenomen inte har en given mening, utan att de inramas och tolkas på olika sätt beroende på sammanhang, aktörer och diskurs (Chong & Druckman 2007; Keck & Sikkink 1998). En inramning handlar om hur ett visst problem definieras, vilka orsaker som identifieras, vilka aktörer som ges ansvar, och vilka lösningar som framlyfts som legitima. Ett fenomenets inramning har därmed betydelse för hur aktörer agerar gentemot fenomenet, hur de tar sig an problematiken. Inramning genom kommunikation innebär att en aktör försöker påverka opinionen genom att framhäva vissa aspekter av en fråga och hur ämnet sedan presenteras utåt (Chong & Druckman 2007, s. 104-108). Genom att studera hur olika SOU:er ramar in problem, aktörer och

handlingsalternativ är det möjligt att analysera vilka föreställningar, styrningsidéer och maktrelationer som förmedlas i den regionala utvecklingspolitiken i olika perioder. Framing är i grunden ett aktörscentrerat perspektiv, där både “producenter” (politiska aktörer, utredningar) och “konsumenter” (myndigheter, medborgare, regionala aktörer) påverkas av och påverkar de inramningar som görs (Esaiasson et al. 2017, s. 218).

Utveckling av analytiskt verktyg

I granskningen av SOU:erna kommer jag att betrakta problemformuleringarna som en form av styrning, och bygger vidare på idén att det sätt man föreslår att lösa ett problem avslöjar vad man anser vara själva problemet. Fokus ligger i att förstå de djupgående antaganden kring hur problem konstrueras i policyförslag, för att också kunna synliggöra konsekvenser dessa konstruktioner och framställningar kan ha (Bacchi 2009). Genom att spåra hur problematiseringar uppstått och försvarats synliggörs också maktens roll i styrningen.

Med utgångspunkt i mina frågeställningar (Hur har ansvars- och maktförhållanden mellan stat och region representerats och förändrats i den regionala utvecklingspolitiken över tid? Vilka styrningsmekanismer har dominerat den regionala utvecklingspolitiken över tid, och hur har dessa legitimerats i problemformuleringar?) och mitt teoretiska ramverk har jag formulerat sex analytiska frågor att ställa till mitt material. Syftet är att skapa en enhetlig grund för att systematiskt kunna undersöka varje SOU där förändringar över tid kan identifieras. Frågorna är därmed utformade för att belysa centrala aspekter av hur ansvar, makt och styrning framställs:

1. Hur definieras begreppet “region”?
2. Hur definieras regional utvecklingspolitik?
3. Vad är problemet i den regionala utvecklingspolitiken som ska hanteras?
4. Vilka aktörer är relevanta och hur framställs deras roller och relationen dem emellan?
5. Vilka lösningar och handlingsalternativ föreslås - vad ska göras och av vem?
6. Vilka utmaningar synliggörs?

De två första frågorna fokuserar på hur centrala begrepp och politiken i sig definieras och vilka roller som tillskrivs den regionala nivån. Genom att analysera hur begreppet “region” och den regionala utvecklingspolitiken beskrivs vill jag synliggöra föreställningar om ansvar, styrningsideal och handlingsutrymme. Frågorna om problembeskrivning och aktörsrelationer

bygger vidare på detta eftersom sättet problemet formuleras på också säger något angående vilka lösningar och styrningsformer som framstår som rimliga. Vilka aktörer som framträder, och hur relationen framställs mellan dessa, synliggör flernivåstyrning, maktasymmetrier och samverkansmönster. De två avslutande frågorna fokuserar på handlingsalternativ och utmaningar som formuleras. Analysen av handlingsalternativ gör det möjligt att förstå inte bara vilka styrningsmekanismer som dominerar, utan också hur de legitimeras och varför de framställs som önskvärda eller nödvändiga.

Genom dessa analytiska frågor blir det således möjligt att undersöka hur relationen mellan stat och region konstrueras i utredningarna, hur makt och ansvar beskrivs och fördelas samt hur styrningslogiker förändras och legitimeras i den regionala utvecklingspolitiken. Tillsammans utgör de därmed mitt analytiska verktyg och bryggan mellan teori och empiri, och skapar en stabil grund för att besvara uppsatsens frågeställningar.

Material

Materialet som ligger till grund för uppsatsen är som tidigare nämnt fyra tidigare statliga offentliga utredningar (SOU) som på något vis behandlat regional utvecklingspolitik. SOU:er är valt för att möjliggöra en jämförande analys över tid, där förändringar i inramningar, styrformer, aktörer och rollbeskrivningar kan spåras. Att använda SOU:er för analysen bidrar till en förståelse för hur politik och makt kopplat till regional utveckling har sett ut i Sverige fram till idag (Widén 2024, s. 216). Det finns en rad olika utredningar som på något sätt behandlat regional utvecklingspolitik, och ett urval har därför behövt göras.

De fyra SOU:er jag har valt att använda i min analys är:

1. Balanserad regional utveckling (SOU 1970:3)
2. Fungerande regioner i samspel (SOU 1989:55)
3. Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87)
4. Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:13)

Urvalet av SOU:er har gjorts utifrån två huvudsakliga kriterier: relevans för forskningsfrågan samt den tidsmässiga spridningen. Den främsta anledningen till varför just dessa SOU:er har valts är på grund av att de direkt behandlar regional utvecklingspolitik som uppsatsen fokuserar på. De fyra SOU:er som ingår har valts eftersom de representerar olika etapper i den

svenska regionalpolitikens utveckling och tydligt speglar förändrade styrningslogiker. En minst lika viktig aspekt är tidsfördelningen. För att kunna analysera utvecklingen över tid behöver material från olika tidpunkter användas. I urvalet försökte jag hålla mig till en SOU per årtionde, även om det mellan den första och andra SOU:n är nästan 20 år och 90-talet ej är representerat. Urvalet var så klart begränsat eftersom det finns ett begränsat antal utredningar som hanterar specifikt regional utvecklingspolitik. Ibland är det till och med svårt att avgöra då politikområdet regional utveckling, som jag tidigare varit inne på, är svårdefinierad och föränderlig.

SOU 1970:3 markerar övergången från den tidigare lokaliseringpolitiken till en mer samlad regional utvecklingspolitik och utgör därmed en naturlig startpunkt för analysen. SOU 1989:55 behandlar 1980-talets betoning på regional samverkan och effektivitet, och reflekterar den period då begreppet "region" började få en starkare politisk betydelse. SOU 2000:87 är viktig eftersom det är den senaste parlamentariska utredningen som behandlar den framtida regionala utvecklingspolitiken innan SVESAM, där en utvidgad regional utvecklingspolitik följaktligen också presenterades av regeringen året efter (prop. 2001/02:4). Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:13) har valts eftersom det innebar ett avgörande steg mot dagens regionala ansvarsfördelning och ligger till grund för lagstiftningen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630).

Genom att studera dessa utredningar blir det möjligt att följa hur den regionala utvecklingspolitiken successivt har utformats och legitimerats över tid. För att även kunna använda resultat om historiska utvecklingstrender för att göra en nutids- och till viss del framtidspaning kommer dessutom SVESAM:s delbetänkande (SOU 2025:85) att användas.

Metodologiska överväganden

I läsningen av de statliga offentliga utredningarna har jag varit så systematisk som möjligt. Jag har läst dem i tidsmässigt korrekt ordning, från 1970:3 till 2007:13, för att möjliggöra en successiv förståelse av hur begrepp, problemformuleringar och utmaningar förändrats över tid. Inledningsvis har jag läst varje inledning och avslutande kapitel för att skapa en övergripande bild av respektive SOU:s syfte och huvudsakliga slutsatser. Därefter har materialet analyserats mer ingående med stöd i de analytiska frågor som utvecklats utifrån uppsatsens teoretiska ramverk. Eftersom samtliga utredningar skiljt sig åt i omfattning och

upplägg har de inte lästs genom en strikt kodning av materialet. Istället har utgångspunkten legat i de analytiska frågorna, som har skapat grunden för ett jämförelseunderlag. Jag har läst varje SOU med de sex analytiska frågorna framför mig, och alltså inte gått igenom utredningarna fråga för fråga. Avslutningsvis, efter att summerat något kring de tidigare utredningarna, lästes delbetänkandet från SVESAM också med de analytiska frågorna framför mig. Även summeringen kring tankar om tidigare utvecklingstrender togs i beaktande direkt vid läsningen av delbetänkandet. Detta för att kunna diskutera SVESAM och vad tidigare utvecklingstrender säger om både nutida och möjliga framtida inriktning på Sveriges regionala utvecklingspolitik.

Det bör understrykas att det är ytterst komplicerat att göra framtidsspaningar, och att kopplingen mellan tidigare utvecklingstrender och SVESAM inte innebär en strikt framtidsprognos. Politiska processer är som känt föränderliga och påverkas löpande av nya prioriteringar, ekonomiska förutsättningar eller förändrade parlamentariska lägen. De mönster som framkommer av analysen och identifieras i tidigare utredningar ska inte förstås som linjära eller självklara utvecklingstrender. SVESAM används här snarare som en indikator på hur ansvar, styrning och problem formuleras i dag, vilket också möjliggör en diskussion om möjliga framtida inriktningar.

Avgränsningen till regional utvecklingspolitik innebär att uppsatsen inte syftar till att belysa relationen mellan stat och region i sin helhet. Andra politikområden, som hälso- och sjukvård, kultur eller kollektivtrafik, ingår därför inte i analysen trots att de utgör centrala delar av regionernas verksamhet. Fokus på regional utvecklingspolitik motiveras av att detta politikområde i särskilt hög grad präglas av samverkan mellan flera styrningsnivåer och av otydliga ansvarsförhållanden, vilket gör det väl lämpat för att studera frågor om styrning, ansvar och makt. Jag gör inga anspråk på att beskriva hur relationen mellan stat och region fungerar i praktiken. I stället analyseras hur denna relation kommer till uttryck i de valda statliga offentliga utredningarna som behandlar och utreder den svenska regionala utvecklingspolitiken.

Avslutningsvis kan det noteras att uppsatsen inte aktualiserar några direkta forskningsetiska problem, främst då materialet utgörs av offentligt tillgängliga dokument. Samtidigt kräver tolkande textanalys en medvetenhet om forskarens egen roll i analysprocessen. De analytiska val som görs av mig som student (exempelvis vilka formuleringar som lyfts fram och hur

dessa tolkas) påverkar således resultatet. Genom att redogöra för metod, framtagande av analytiska frågor och teoretisk utveckling har ambitionen varit att stärka uppsatsens transparens och trovärdighet.

5. Den regionala utvecklingspolitiken i en förändringsprocess

Följande avsnitt redogör för resultaten av analysen av de statliga offentliga utredningarna: SOU 1970:3, SOU 1989:55, SOU 2000:87 och SOU 2007:13. Resultat- och analysavsnittet är tematiskt uppbyggt och struktureras utifrån mina frågeställningar snarare än kronologiskt baserat på respektive SOU. Avsnittet därefter diskuterar delbetänkandet från SVESAM och vad tidigare utvecklingstrender säger om dagens, och eventuellt framtidens, regionala utvecklingspolitik i Sverige.

Begrepp, aktörer och ansvarsförhållanden

Ansvars- och maktförhållandena mellan stat och region inom den regionala utvecklingspolitiken har genomgått stora förändringar från 1970-talet fram tills idag. Förändringarna handlar inte enbart om trender av centralisering och decentralisering, utan också om vad som tillskrivs begreppet "region", en gradvis förändring i hur den regionala nivån definieras samt ansvar som breddas och omfördelas. Över tid förändras även vilken typ av politik som kopplas till det politikområde vi idag kallar regional utvecklingspolitik och vilka aktörer som lyfts fram som relevanta i genomförandet. Dessa förändringar får direkta konsekvenser för hur ansvar fördelas och hur statens styrning tar form.

I de tidiga utredningarna framträder begreppet region främst som en funktionell ekonomisk och geografisk enhet och inte som en politisk- och administrativ nivå med ett eget handlingsutrymme. I SOU 1970:3 används begrepp som kommunblock och A-regioner för statistisk redovisning och analys. Region förstås som en geografisk indelning för statlig planering, med exempelvis tre storstadsregioner (A-regioner) som Stockholm/Södertälje, Göteborg och Malmö//Lund/Trelleborg. Regioner utgör i detta skede dock en viktig nivå kring vilken lokaliseringpolitiska insatser organiseras av staten, men utan att tilldelas en självständig roll i utformning eller genomförande av regionalpolitik (SOU 1970:3, s. 132-133). Från 1970-talets tydliga fokus på lokaliseringspolitik kan en förflyttning identifieras i hur begreppet region definieras under slutet av 1980-talet. Fortfarande är

regionen en ekonomisk och geografisk enhet, men ett större fokus läggs på regionen som dynamisk och geografisk nivå där samverkan bör ske mellan stat, landsting och kommun. Ett exempel är när kommittén diskuterar vikten av samverkan kring utbildning och forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) för en regions utveckling. Förekomsten av universitet och högskolor på en ort resulterar i utveckling och tillväxt regionalt kopplat till bland annat kompetens (både nationell och internationell), teknik, näringsliv och forskning (SOU 1989:55, s. 131-135).

Titeln på utredningen, *Fungerande regioner i samspel*, tillsammans med kommitténs satta utgångspunkter för den framtida regionalpolitiken är talande för detta. De tre utgångspunkterna innebär att en kraftfull regionalpolitik är en nödvändig förutsättning för att fullt ut kunna utnyttja arbetskraft och kapital samt för att stödja stabiliserings- och tillväxtpolitiken. Det framhävs att regionala obalanser medför stora (och ofta dolda) statsfinansiella kostnader, och att ett centralt framtida fokus bör vara att fler sektorer måste ta ett tydligare och uttalat ansvar för regional utveckling (SOU 1989:55, s. 94-95). Alltså att olika sektorer måste ta regional hänsyn i sin ordinarie verksamhet, och att den regionala dimensionen ska integreras i hela den statliga styrningen.

Detta är även en tid när internationaliseringen börjar få ett fäste, och den då kommande Europeiska Gemenskapen (EG) diskuteras som en viktig aktör. EG anses dock inte vara begränsande för Sverige i hur regionalpolitiken kan bedrivas. Detta diskuteras främst kopplat till det regionalpolitiska stödet till näringslivet baserat på EG:s regelverk, som man således inte anser kommer att begränsa Sveriges möjligheter att bedriva regionalpolitik på ett betydande sätt (SOU 1989:55, s. 70-75). Sveriges regioner sätts alltså i ett större perspektiv och lyfts fram som små i förhållande till omvärlden geografiskt och som del av världsekonomin. Genom att placera regional utveckling i ett internationellt perspektiv och relatera till både EG:s regelverk samt internationella handelsregler framställs svenska regioner som delar av en större, internationell ekonomisk struktur snarare än enbart nationellt avgränsade enheter (SOU 1989:55, s. 18-21, 72-75).

Det internationella perspektivet blir ännu mer framträdande i början av 2000-talet. Region definieras indirekt genom hur den används analytiskt, som en funktionell arbetsmarknadsregion snarare än en administrativ enhet. När administrativa och/eller politiska enheten diskuteras används istället begreppet län. Fokuset ligger mycket på lokala

arbetsmarknader i vilka människor bor och verkar och där följaktligen kompetensförsörjningen avgörs. Sveriges inträde i EU har givetvis också inneburit att EU som enskild aktör blivit viktig i regionalpolitiken. I detta sammanhang används begreppet region mer i en politisk-territoriell betydelse inom en flernivåstruktur, men det sker även här utan en explicit definition. Den ekonomiska, geografiska enheten omformuleras alltså till en strategisk arena för tillväxt där stat, näringsliv, kommuner, landsting och även EU förväntas samverka kring eller samordna sektorspolitik och olika EU-program för regional utveckling (SOU 2000:87, s. 80-81, 136-139).

Utöver den nationella lagstiftningen måste den regionala nivån nu även förhålla sig till EU-lagstiftning. EU som aktör är således en tydlig del av den formella hierarkin och flernivåsystemet, samtidigt som samverkan mellan EU och den svenska regionala nivån också sker direkt. Detta är en intressant förändring i aktörslandskapet runt regional utvecklingspolitik och innebär att EU:s roll i förhållande till den regionala nivån inte är entydig. Med detta menar jag att EU å ena sidan framträder som en hierarkiskt överordnad aktör genom bindande lagstiftning och regelverk som Sverige måste anpassa sig till. Å andra sidan verkar EU också vid sidan av (eller direkt gentemot) regionerna genom olika program, fonder och partnerskap som ofta sker utan staten som ett mellanled (SOU 2000:87, s. 137-138). Därmed bör EU förstås både som en aktör som styr och verkar ovanifrån inom en formell hierarki, samt som en aktör som agerar "runt om" mer indirekt mot den regionala nivån inom ramen för ett mer nätverksbaserat flernivåsystem.

Det är i Ansvarskommitténs slutbetänkande 2007 som den mest explicita omformuleringen av regionens roll sker. Regionen beskrivs nu som en nivå mellan stat och kommun med en egen demokratisk och ekonomisk kapacitet. Detta sker genom begreppet "regionkommun" (det vi idag kallar Region) som ska bildas och ersätta de kvarvarande landstingen, där ambitioner om ett samlat politiskt ansvar för regional utveckling uttalas (SOU 2007:13, s. 320-321). Till skillnad från tidigare utredningar görs här en tydlig distinktion mellan regionens utvecklingsuppdrag och länsstyrelsens myndighetsuppdrag.

Ett utvecklingsuppdrag som handlar om att prioritera, samordna och genomföra olika utvecklingsinsatser utifrån en sammanhållen regional strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär, emedan det handlar om att väga av olika handlingsalternativ och vinna legitimitet för dessa avvägningar.

Ett myndighetsuppdrag som handlar om tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, uppföljning och utvärdering samt strategisk kunskapsbildning. Inte minst av rättssäkerhetsskäl förefaller det lämpligt att detta ansvar axlas av en statlig myndighet och hålls åtskilt från det politiskt präglade utvecklingsuppdraget.

(SOU 2007:13, s. 259-260)

Hur regional utvecklingspolitik definieras i de statliga utredningarna förändras också över tid, där successiva omformuleringar och ett skifte sker under hela den analyserade perioden. Från att utredningarna diskuterar politikområdet utifrån "regionalpolitik" till en bredare "regional utvecklingspolitik". I den tidigaste utredningen (på 1970-talet) framträder regionalpolitiken som väldigt nära sammanlänkad med de övergripande nationella målen, snarare än som ett helt självständigt politikområde. Politikområdet förstås i detta skede främst i relation till statens övergripande ekonomiska och sociala politik, och det är dessa nationella mål som ska vara utgångspunkten för uppställandet av de regionalpolitiska målen. Regionalpolitik definieras genom allokeringsmål, fördelningsmål och stabiliseringspolitiska mål (SOU 1970:3, s. 131-132).

I dessa tidiga formuleringar förstås regionalpolitik alltså huvudsakligen som en geografisk dimension av den nationella allmänna politiken, där regionalpolitiska målen karakteriseras som rumsliga tolkningar av nationella mål. Detta innebär att regional utveckling inte formuleras utifrån anpassade regionala prioriteringar, utan i hög grad utifrån överväganden om hur nationella mål ska hanteras och balanseras på regional nivå. Regional utvecklingspolitik kan därmed, i detta sammanhang, förstås som ett instrument för att balansera effektivitet, tillväxt och jämlikhet mellan olika delar av landet, snarare än som ett område för regional politisk styrning. Detta sätt att definiera politiken placerar det huvudsakliga ansvaret tydligt på den statliga nivån, medan den regionala nivåns roll i huvudsak begränsas till genomförande och begränsad anpassning. Målen med den regionala politiken ses således som tydligt underordnade de nationella målen (SOU 1970:3, s. 136-137).

Under slutet av 1980-talet breddas dock förståelsen till att inkludera mer av vad dagens regionala utvecklingspolitik omfattar. Politiken börjar i allt större utsträckning beskrivas som något mer än ett avgränsat stöd riktat till vissa geografiska områden och får istället karaktären av en mer samlad politik, med målet att skapa fungerande regioner snarare än att endast

ekonomiskt stödja de svaga områdena. I denna utvidgade förståelse inkluderas flera områden som tidigare behandlats mer separat, såsom utbildning, forskning, infrastruktur och miljö (SOU 1989:55, s. 93-99). Regional utvecklingspolitik får därmed en tydligare tvärsektoriell prägel och kopplas i högre grad till långsiktiga utvecklingsprocesser. Regionen framstår här inte längre enbart som mottagare av statliga insatser eller ekonomiska stöd, utan som en faktisk arena där olika politikområden behöver samordnas för att skapa en mer tillväxtbaserad utveckling.

I takt med denna breddning blir också politikens gränser mindre tydliga. Regional utvecklingspolitik framträder som ett samordningsbegrepp snarare än som ett tydligt avgränsat politikområde. Istället för att utgöra en separat politik vid sidan av andra områden, förstås regional utveckling som något som skär igenom flera sektorer och nivåer. Detta innebär också att ansvar för regional utveckling inte är knutet till en enskild aktör eller en specifik sektor, utan bör fördelas mellan flera aktörer med olika mandat och förutsättningar för genomförande. Länsstyrelserna tillskrivs i detta sammanhang ett övergripande ansvar för att hålla samman utvecklingsarbetet i länen, dock med en förstärkt regional och lokal beslutskompetens. Särskilt kommunernas arbete med näringslivet lokalt framhävs (SOU 1989:55, s. 231-236).

I SOU 2000:87 sker ett skifte där frågan om ansvar framkommer tydligare. Nu föreslås att regionalpolitik som man menar blivit otydlig och överlappande inte bör ses som ett separat politikområde vid sidan av övriga. *“Enligt utredningens uppfattning bör regionalpolitiken [...] ersättas med en regionalt baserad tillväxt- respektive välfärdspolitik för hela landet, där en anpassning till varierande lokala och regionala förutsättningar är möjlig.”* (SOU 2000:87, s. 271). Utredningen beskriver ett “samverkanslandskap” som präglas av komplexitet, överlapp och oklara roller. Staten framstår i dessa sammanhang i mindre grad som en aktör som styr genom detaljerade beslut och i större grad som den nivå som formulerar mål, sätter ramar och följer upp resultat. Den regionala nivån ges i sin tur ett ökat ansvar för att omsätta dessa ramar i praktiken, genom strategiskt arbete, samverkan och anpassning till regionala förutsättningar. Ansvar kopplas därmed i allt större utsträckning till processer och samordning, snarare än till formell beslutskompetens eller hierarki.

Det är först i och med proposition 2001:02/04 som regional utvecklingspolitik definieras direkt, som också ansvarskommittén lutar sig mot. *“Den [regionala utvecklingspolitiken]*

syftar till att etablera och utveckla en sammanhållen politik för alla delar av landet, vilken kan anpassas till regionala skillnader och förutsättningar. Målet är väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.” (SOU 2007:13, s. 39). Det är således i senare formuleringar där regional utvecklingspolitik allt tydligare framhävs som en politik för hela landet. En förskjutning har skett från en politik som i huvudsak riktas mot särskilt utsatta geografiska områden (genom exempelvis selektiva stöd och allokeringpolitiska insatser) till en regionalt baserad politik med fokus på långsiktig nationell tillväxt och välfärd. Syftet bör dock inte förstås som en gemensam nationell strategi, utan snarare som en politik där regionala anpassningar ges stor betydelse. Det är genom dessa anpassningar som målet om en god servicenivå i alla delar av landet ska kunna uppnås.

Som jag tidigare varit inne på blir ansvarsfördelningen mer komplex när den regionala utvecklingspolitiken utvidgas till fler politikområden och aktörer. I ansvarskommitténs slutbetänkande diskuteras den problematik som successivt vuxit fram i de tidigare utredningarna. Relationen mellan stat och den kommunala sektorn beskrivs vara präglad av brister i tillit, dialog och samordning där statens styrning upplevs som sektoriserad och ibland motstridig. Detta bidrar till otydliga ansvarsförhållanden och försvårar möjligheten att bedriva ett sammanhållet regionalt utvecklingsarbete (SOU 2007:13, s. 75-76, 93-94). Samtidigt framhävs också frågan om ansvarsfördelning för regional utveckling mellan stat och kommunal sektor inte kan lösas genom en fullständig renodling av ansvar, då det alltid kommer att vara delat. Även om uppgifter flyttas till den kommunala sektorn har staten det yttersta nationella ansvaret och legitimt anspråk på reglering, samtidigt som kommunala organ redan har betydande roller inom området. Slutsatsen är att en ändamålsenlig regional samhällsorganisation därför kräver tydliga roller och ett regionalt organ med helhetsperspektiv som kan ta ett samlat utvecklingsansvar. Därmed lyfts regionerna fram som den politiska och administrativa nivå som bäst kan ta ett samlat ansvar för regional utveckling, med bakgrund i deras politiska legitimitet och närhet till regionala (och lokala) förutsättningar. Regionen tillskrivs ett övergripande ansvar för att samordna utvecklingsinsatser och anpassa dem till regionala förutsättningar, samtidigt som centrala styrmedel (såsom finansiering och övergripande målformulering) förblir statliga (SOU 2007:13, s. 183, 320-321).

Ansvars- och maktfördelningen mellan stat och region inom den regionala utvecklingspolitiken har förändrats från ett relativt tydligt hierarkiskt arrangemang till ett mer komplext system präglat av delat ansvar och samordning. Begreppet "region" har utvecklats och omdefinierats från funktionell och administrativ enhet till en politisk aktör med ansvar för regional utveckling. Samtidigt har politikområdet omformats från en geografisk anpassning av nationell politik (regionalpolitik) till ett tvärsektorielt samordningsprojekt som omfattar hela landet (regional utvecklingspolitik). Utvecklingen innebär dock inte ett entydigt, linjärt maktskifte från stat till region eller från centralisering till decentralisering. Snarare framträder den som en serie förskjutningar där perioder av ökat regionalt ansvar kombineras med fortsatt, och i vissa avseenden förstärkt, statlig styrning (mer om detta i nästa avsnitt). Regionerna förväntas i ökande grad ta ansvar för processer, samordning och strategi medan staten behåller ett betydande inflytande över politikens ramar. Regionens roll stärks alltså i termer av ansvar och samordning, men det är också viktigt att poängtera att regionen inte får makt över exempelvis finansiering och övergripande prioriteringar som förblir statliga. Ansvars- och maktförhållandena mellan stat och region har därmed förändrats över tid på ett sätt som både öppnar upp för ett ökat regionalt ansvar och samtidigt sätter tydliga gränser för regionernas faktiska handlingsutrymme.

Styrningsmekanismer och legitimering

De styrningsmekanismer som präglat den regionala utvecklingspolitiken förändras över tid i nära relation till olika problemformuleringar. Styrningen motiveras och legitimeras genom hur problembilden formuleras och förstås i de statliga utredningarna. Hur utmaningar såsom regionala obalanser, strukturella förändringar och organisatoriska brister beskrivs får därmed en direkt betydelse för de handlingsalternativ som föreslås och vilka styrningsmekanismer som framstår som nödvändiga.

Utredningen från 1970 hade inte i uppdrag att föreslå konkreta åtgärder, men ansåg det motiverat att ge övergripande synpunkter på den regionala politiken. I utredningen formuleras problembilden kopplat till tidens regionala politik i huvudsak som geografiska och ekonomiska obalanser. Den preliminära orsaken beskrivs som att stark urbanisering och industrialisering har resulterat i att glesbygdens tappor i utveckling jämfört med storstadsregioner som växer snabbt i befolkning, näringsliv och offentlig närvaro. Dessa obalanser framställs som långsiktiga, strukturella problem snarare än kopplat till tillfälliga

variationer i konjunkturen. Samtidigt pekas statens egna verksamheter ut som en del av problemet, i och med att lokalisering av myndigheter, utbildning och investeringar i praktiken har förstärkt denna geografiska koncentration till storstadsregionerna (SOU 1970:3, s. 64-74, 142-143, 208-209). Det är således både marknadskrafter och statliga beslut.

Mot denna bakgrund är det den ekonomiska styrningen som framstår som den dominerande styrningsmekanismen och legitima lösningen under 1970-talet. Lokaliseringspolitik och fördelningspolitiska insatser lyfts fram som centrala verktyg för att påverka den regionala utvecklingen. Den offentliga sektorns expansion ges en särskild betydelse som styrande faktor, vilket legitimerar statliga ingripanden i syfte att utjämna regionala skillnader. Styrningen i detta skede är i hög grad hierarkisk och centraliserad, där staten formulerar problem, mål och åtgärder medan den regionala och lokala nivån främst fungerar som mottagare och genomförare. Vi kan även här återkoppla till synen på de regionala målen som rumsliga tolkningar av (och tydligt underordnade) de nationella målen (SOU 1970:3, s. 131, 204-205).

Under slutet av 1980-talet breddas problembilden. Urbanisering och storstädernas expansion kvarstår som centrala utmaningar, men dessa kompletteras med nya beskrivningar av ett förändrat samhälle präglad av internationalisering, teknologisk utveckling och ökad rörlighet i bland annat arbetskraft. De svenska regionerna sätts i relation till en växande världsekonomi och beskrivs som små och sårbara i ett internationellt sammanhang. En tydlig diskussion är gällande hur realiserandet av EG:s interna marknad kommer påverka den framtida problembilden vad gäller den regionala politiken. Utredningen drar slutsatsen att hur den regionala utvecklingen i Sverige påverkas av den interna marknaden i stor utsträckning beror på vilka samarbetsformer som utvecklas (SOU 1989:55, s. 18-21, 72-75). Även sektorisering och en bristande helhetssyn ges särskild vikt som utmaningar och hinder för en effektiv regionalpolitik. Problemet handlar därmed inte längre enbart om geografiska obalanser, utan ett större fokus ges också till hur politiken är organiserad och hur den styrs.

För att öka olika regioners egna möjligheter att styra sin utveckling och tillväxt är det synnerligen viktigt att den regionala och lokala beslutskompetensen förstärks på alla områden. Ett decentraliserat beslutsfattande med tillhörande ökad kompetens och förmåga att självständigt

göra olika typer av bedömningar är i sig själv ett viktigt led för att stärka olika regioners möjligheter att själva styra sin utveckling.

(SOU 1989:55, s. 232)

Som citatet ovan exemplifierar sker nu en tydlig förskjutning i de föreslagna lösningarna. Utredningen från 1989 problematiserar när styrning sker genom alltför detaljerade regler och centraliserade beslut, istället betonas vikten av decentralisering och målstyrning för att framhäva regionernas egna kapacitet. Det lyfts fram hur den offentliga sektorn vuxit så mycket att traditionell hierarkisk styrning inte är möjlig. Ansvar och beslutsmandat bör, enligt utredningen, föras närmare de regionala nivåerna samtidigt som statens möjligheter att göra nationella avvägningar ska bestå. Den geografiska dimensionen lyfts fram som något som bör genomsyra regeringens styrning, budgetprocess och sektorspolitik. Här betonas alltså en styrningsmodell där staten i högre grad formulerar mål och ramar, medan regionala och lokala aktörer ges ett ökat ansvar och beslutsmandat för genomförande och anpassning. Målprecisering ses som centralt här, där staten i formulering av mål för regionalpolitiken tydligt bör ta ställning till olika geografiska prioriteringar och där olika intressen och sektorer ska vägas mot varandra för att kunna skapa de bästa förutsättningarna för regional utveckling (SOU 1989:55, s. 232-234).

SOU 2000:87 skärper problemformuleringen ytterligare och utvecklar det internationella perspektiv som introducerades i utredningen från 1989. Globalisering och EU-medlemskapet beskrivs som grundläggande förändringar som omformar förutsättningarna för regional utveckling. Regional utveckling kan inte längre förstås enbart som en nationell angelägenhet, utan måste relateras till ett flernivåsystem där både europeiska och nationella regelverk sätter ramarna för politiken. Politiska beslut avgörs inte längre enbart nationellt, utan EU:s statsstöds- och konkurrensregler sätter ramarna för vilket stöd som får ges. Utredningen konstaterar att dessa i praktiken begränsar handlingsutrymmet för en nationell regionalpolitik som avviker från den europeiska sammanhållningspolitiken, inte minst genom krav på medfinansiering och programstruktur (SOU 2000:87, s. 137-139).

Vidare diskuteras begreppet "Regionernas Europa" i betänkandet, och kopplas till både maktförskjutning och decentralisering. Maktförskjutningen har skett i form av en medveten politisk utveckling där Europas regioner får en större betydelse i EU:s styrning. Under slutet av 1990-talet har det varit viktigt för EU:s sammanhållning att "stärka EU-kommissionens

makt och att tona ned den traditionella rollen för nationalstaterna i unionen”, där den regionala nivån har varit en viktig aktör i den processen (SOU 2000:87, s. 137). Här har subsidiaritetsprincipen använts som legitimerande princip. Till följd av detta har även decentraliseringstrender i flera EU-länder drivits fram. Det är delvis ett resultat av krav från EU på programgenomförande, partnerskap och regional medverkan i strukturfonder. Regionalpolitiken, som EU-kommissionen framhäver, ska kunna genomföras på regional och lokal nivå. En central slutsats är att Sveriges medlemskap i EU genomgripande har förändrat den regionalpolitiska scenen: statsstödsregler begränsar det statliga handlingsutrymmet, strukturfonder som styrande av omfattning och geografisk inriktning, tillväxtavtal som modelleras efter EU-program samt ökade fokuset på partnerskap innebär en förskjutning från regelstyrning till programstyrning (SOU 2000:87, s. 137-139).

Utredningen uppmärksammar således partnerskap och samverkan som centrala inslag i den regionala utvecklingspolitiken, men beskrivs också som präglad av osäkerhet kring ansvar och beslutsmandat samt lärstrukturer. Den regionala utvecklingspolitiken beskrivs i detta sammanhang som ett komplext aktörslandskap, och som en regional röra där traditionella styrformer blir för snäva och statiska. Mot denna problembild sker en tydlig förändring av styrningsmekanismer. Den traditionella regionalpolitiken framställs som för snäv och statisk för att hantera de nya förutsättningarna och föreslås därför avvecklas som ett separat politikområde. I stället argumenterar utredningen för en regionalt baserad tillväxt- och välfärdspolitik som skär igenom flera sektorer och nivåer (SOU 2000:87, s. 271). Styrningen förskjuts här från direkt statlig intervention till mer fokus på programstyrning, partnerskap och samordning. Regionala tillväxtavtal och senare tillväxtprogram introduceras som centrala instrument, som i hög grad efterliknar EU:s strukturfondsprogram både till form och arbetssätt. Den traditionella regionalpolitiken bygger på permanenta stödformer och regelstyrning, vilket utredningen menar inneburit institutionell tröghet och begränsad systematisk uppföljning. Ett tydligt glapp identifieras mellan allmänt formulerade mål och faktiska effekter, samtidigt som utvärderingar sällan används för löpande omprövning och utveckling. Kunskap överförs endast i begränsad utsträckning mellan olika organisationer och sektorer, där erfarenheter istället stannar som “tyst kunskap” inom enskilda aktörer. Arbetssättet bland strukturfondsprogrammen lyfts som en kontrast till detta; programstyrda och bättre organiserade för uppföljning och lärande (SOU 2000:87, s. 143-148).

I ansvarskommitténs slutbetänkande från 2007 tas ytterligare ett steg i problembeskrivningen i den regionala utvecklingspolitiken. Tidigare har problemen ramats in i termer av bland annat styrningsformer, samverkan och samhällsutveckling, men i och med denna utredningen inkluderas också den regionala samhällsorganisationen som sådan. Problemet formuleras inte längre enbart som bristande koordinering inom ett givet system, utan som ett uttryck för att själva systemets struktur är otillräcklig. Ett antal strukturella brister identifieras som anses hämma utvecklingskraften, liksom tidigare utredningar består problemformuleringen fortsatt av oklara ansvarsförhållanden med överlappande uppdrag. Men nu inkluderas även en problematik kring den regionala nivån som organisatoriskt svag i relation till de uppgifter som den förväntas hantera. Detta gäller särskilt att den som man kallar "otidsenliga" länsindelningen, där administrativa regioner ofta inte sammanfaller med funktionella arbetsmarknadsregioner vilket försvårar planering, samordning och styrning. Problemet framställs som särskilt tydligt i storstadsregionerna, där arbetsmarknader och pendlingsmönster överskrider länsgränser, och detta anges som en viktig drivkraft bakom bildandet av exempelvis Västra Götalands län (SOU 2007:13, s. 184-189). Här knyts alltså den regionala utvecklingspolitikens effektivitet direkt till territoriell indelning och institutionell kapacitet.

Utredningen beskriver vidare hur den statliga styrningen av kommuner och dåvarande landstingen präglas av sektorisering, bristande samordning och motstridiga styrsignaler vilket bidrar till ett demokratiskt underskott och svag legitimitet. Denna fragmentering bidrar enligt kommittén inte bara till ineffektivitet utan också till ett demokratiskt underskott, då ansvarsutkrävandet försvåras när ansvar och mandat är splittrade mellan nivåer och aktörer. Samverkansorgan och partnerskap uppfattas som institutionellt bräckliga konstruktioner med begränsad förmåga att utöva ett sammanhållet regionalt ledarskap. Kommunalförbunden tas här upp som exempel; om en enda kommun inom länet väljer att lämna samarbetet förlorar kommunalförbundet sin ställning som samverkansorgan vilket medför en risk att alltför kontroversiella frågor undviks (SOU 2007:13, s. 248).

Det är alltså i denna utredning som diskussionen på allvar väcks om mer långtgående institutionella reformer. Förslaget som ansvarskommittén lägger fram ska förstås i ljuset av de regionala försöksverksamheter som innebar att Västra Götalandsregionen och Region Skåne sedan 1999 haft ett samlat ansvar för regional utveckling. Dessa exempel används som

empiriska erfarenheter av hur ett utökat regionalt självstyre kan fungera i praktiken. Det poängteras dock också att dessa "försök" har omfattat endast delar av landet och därmed bidragit till den otydlighet och asymmetri i ansvarsfördelning som existerat på den regionala nivån under perioden. Nu argumenterar kommittén alltså som jag tidigare diskuterat för att samla ansvaret regional utveckling till direktvalda självstyrelseorgan med beskattningsrätt ("regionkommunerna") medan statens roll avgränsas till ett mer renodlat myndighetsansvar genom länsstyrelserna. Den decentralisering som det argumenteras för här legitimeras genom diskussioner kring demokrati, effektivitet och behovet av en territoriell anpassning. Men en fortsatt statlig styrning är så klart närvarande genom nationell sammanhållning, likvärdighet och övergripande målformulering.

En viktig poäng att göra är att när de fyra utredningarna jämförs framträder några återkommande kärnproblem, även om de får olika stark betoning i olika utredningar och ramas in genom olika begrepp och lösningsförslag. Dessa tre återkommande centrala problem identifieras som: (1) geografiska obalanser i form av regionala utvecklingskillnader mellan olika delar av landet, (2) bristande samordning i form av hög komplexitet att samordna insatser mellan olika sektorer och nivåer samt (3) otydliga ansvarsförhållanden och fördelning mellan statliga och regionala aktörer. Att dessa kärnproblem återkommer i flera utredningar och efter flera reformer tyder på att de delvis är strukturella och svåra att helt lösa genom enskilda organisatoriska förändringar. Utvecklingen kan således tolkas som en återkommande reformcykel där reformer som syftar till att skapa tydligare ansvar och bättre samordning samtidigt riskerar att generera nya typer av samordningskrav och oklarheter, vilket därmed skapar nya reformbehov.

När problemformuleringarna konkretiseras i respektive utredning följs de också av förslag till lösningar och ansvarsfördelning, om än skiftande. Lösningarna är ofta kopplade till styrmedel och styrningslogiker, vilket diskuterades tidigare i avsnittet, men jag anser att det är viktigt att konkretisera dessa ytterligare. Som tidigare nämnt är inte fokuset i 1970 års betänkande reforminriktat, utan ligger snarare på teoretiskt och empiriskt analysera regionala obalanser samt relatera regionalpolitiken till de nationella ekonomiska målen. Istället formuleras och legitimeras det vi kan utläsa som lösningar främst genom statliga ekonomiska styrmedel. Staten tar följaktligen huvudansvaret för att genom exempelvis lokaliseringspolitik och offentliga investeringar påverka den regionala utvecklingen och motverka regionala obalanser

genom att påverka näringslivets lokalisering. Den regionala nivån föreslås i detta skede inte tilldelas något självständigt strategiskt uppdrag, utan fungerar främst som en del i genomförandedet inom ramen för nationellt formulerade mål. Något sammanhållet reform- eller explicita institutionella lösningsförslag presenteras inte (SOU 1970:3, s. 137-143, 225-237). I och med skiftet till slutet av 1980-talet där problemet inte enbart formuleras som ojämn geografisk utveckling (även om det kvarstår som centrala utmaningar), utan även av bristande samordning, sektorisering och otydlig ansvarsfördelning. Fokus förskjuts från 70-talets ekonomiska mekanismer till institutionell samordning och ansvarsfördelning. Lösningar formuleras i termer av decentralisering, målstyrning och en stärkt regional beslutskompetens. Ansvar kopplas här inte bara till formell beslutskompetens, utan även till kapacitet att göra självständiga bedömningar och anpassningar utifrån regionala förutsättningar.

En mer explicit genomgång av ansvar hos olika aktörer görs i denna utredning. Staten föreslås fortsättningsvis ha huvudansvaret för regionalpolitiken, om än på ett förändrat sätt, men framhåller också vikten av kommuner och landsting i det regionala utvecklingsarbetet. En förskjutning föreslås inom den statliga organisationen, där länsstyrelsen ges en mer central roll. Länsstyrelsen bör ansvara för de regionalpolitiska insatserna i länet, inklusive beslut om finansiellt stöd till företag, och den tidigare splittrade stödstrukturen föreslås samlas hos en huvudaktör. Kommunerna beskrivs som grunden för utvecklingsarbetet, särskilt genom en mer aktiv näringspolitik, men deras insatser behöver ses i ett bredare geografiskt perspektiv. Landstingen lyfts fram som viktiga aktörer, bland annat genom sitt ansvar för kollektivtrafik, utbildning och kultur (hälso- och sjukvården berörs här inte). Samtidigt betonas behovet av tydligare rollfördelning och utvecklad samverkan mellan statliga och kommunala aktörer (SOU 1989:55, s. 240-242).

Problemformuleringen i betänkandet från år 2000 utvecklas som tidigare diskuterats ytterligare, där aktörslandskapet också framstår som mer komplext. Utredningens kommitté föreslår inte bara en justering i befintlig regionalpolitik, utan i praktiken en omorientering av hela politikområdet. Det är således fler omfattande förslag än i tidigare utredningar. För det första framställs som känt den traditionella regionalpolitiken som otydlig och institutionellt trög, och ett tydligt förslag är att den bör ersättas av en regionalt baserad tillväxt- och välfärdspolitik. Alltså en nationellt omfattande politik som kan anpassas efter regionala

förutsättningar. Ytterligare ett förslag som diskuteras är att regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram ska utgöra centrala instrument för den regionala utvecklingspolitiken, och att detta ska ske i nära samspel med och inspiration från EU:s strukturfondsprogram. Som tidigare diskuterats innebär detta ett skifte från regelstyrning till större fokus på programstyrning. Syftet med programstyrningen är att samla statliga, regionala och lokala aktörer, samordna olika sektorpolitiska insatser samt bygga upp större möjlighet till tydligare mål och uppföljning (SOU 2000:87, s. 137-139, 271).

Den regionala nivån ges en tydligare roll i genomförandet av den nya tillväxtorienterade politiken, men inom ramar som fastställs nationellt. Det betonas att politiken måste anpassas till varje lokal arbetsmarknads särskilda förutsättningar och att en stor frihet därför bör råda när det gäller utformningen på regional nivå. Den nationella politikens uppgift framställs som primärt att ange mål, riktlinjer och ramar, medan preciseringen av delmålen (exempelvis "Ökad lokal dynamik") bör ske i samspel mellan nationell och regional nivå (SOU 2000:87, s. 293-294). Detta sker dessutom i ett sammanhang där EU:s regelverk sätter yttre ramar för den nationella handlingsfriheten. Jämfört med SOU 1970:13 ser vi alltså att stora steg har tagits i styrningslogiker: från en tydligt hierarkisk ekonomisk- och detaljstyrning till programstyrning och governance med fokus på flernivåsamordning och partnerskap.

Betänkandet från 2000 föreslår alltså en omorientering av politikområdet som sådant, i ansvarskommitténs betänkande från 2007 formuleras lösningen på de beskrivna problemen som en mer genomgripande institutionell reform med ny regional geografi. De menar att otydliga ansvarsförhållanden, sektorisering och svag regional kapacitet inte kan åtgärdas enbart genom förbättrad samordning, utan kräver en förändring i samhällsorganisationen. Förslaget innebär att det regionala utvecklingsansvaret samlas hos direktvalda regionkommuner med beskattningsrätt. Regionkommunerna föreslås därmed ta över ansvaret för regional utveckling från staten och från de mer tillfälliga samverkansorgan som vuxit fram under 1990- och 2000-talet. De ska ansvara för regionala utvecklingsstrategier, samordning av aktörer samt prioritering av insatser inom ramen för nationella mål. Kommunerna kvarstår som centrala genomförare inom respektive verksamhetsområden, men den regionala nivån ges ett tydligare strategiskt ansvar. Även statens roll renodlas, där länsstyrelserna föreslås få ett tydligare myndighetsuppdrag med fokus på tillsyn, uppföljning och genomförande av den nationella politiken snarare än att själva vara utvecklingsaktörer. Regering och riksdag

behåller ansvaret för övergripande mål, nationell sammanhållning och likvärdighet (SOU 2007:13, s. 232, 256-258, 296). Lösningen innebär således inte att staten drar sig tillbaka, utan att ansvarsfördelningen tydliggörs genom en uppdelning mellan ett regionalt politiskt utvecklingsansvar och ett statligt myndighetsansvar. Förslagen legitimeras genom argument om demokrati och effektivitet: en större och mer kapabel regional nivå bedöms kunna hantera funktionella arbetsmarknadsregioner bättre och samtidigt skapa tydligare möjligheter till ansvarsutkrävande. Det är därmed den institutionella strukturen i sig som framställs som nyckeln till att lösa problemen.

Sammanfattningsvis har problemformuleringarna inom den regionala utvecklingspolitiken successivt förändrats under perioden 1970 till 2007, även om tydliga kärnproblem kan identifieras. Inledningsvis dominerar geografiska och ekonomiska obalanser, där urbanisering och industrialisering lett till en ojämn regional utveckling. Lösningarna formuleras här främst i termer av statliga ekonomiska styrmedel, där staten genom lokaliseringspolitik och offentliga investeringar förväntas påverka utvecklingen medan regional och lokal nivå främst fungerar som genomförare. Med tiden breddas problemformuleringen till att även inkludera förändrade samhällsförhållanden såsom internationalisering och teknologisk utveckling samt brister i hur politiken organiseras och styrs. Parallellt med denna utveckling förändras de utmaningar som lyfts fram i utredningarna. Tidiga målkonflikter mellan tillväxt och regional utjämning kompletteras senare av utmaningar kopplade till sektorisering, oklara ansvarsförhållanden och ökade samverkanskrav. I de senare utredningarna riktas uppmärksamheten i allt högre grad mot den regionala nivåns organisatoriska kapacitet och förutsättningar att hantera ett breddat utvecklingsuppdrag, samtidigt som ansvaret för genomförande i större utsträckning förs närmare regional och lokal nivå.

Styrningen rör sig därmed från centraliserad ekonomisk styrning och lokaliseringspolitik mot ökad decentralisering, målstyrning och samordning. Under 2000-talet får programstyrning, partnerskap och flernivåstyrning en mer framträdande roll, där regionala aktörer i högre grad förväntas samordna utvecklingsarbetet inom ramar som formuleras nationellt och i relation till EU. I ansvarskommitténs betänkande från 2007 formuleras lösningen i stället som en mer genomgripande institutionell reform, där direktvalda regionkommuner föreslås få ett samlat politiskt ansvar för regional utveckling samtidigt som staten renodlar sitt myndighetsuppdrag. Utvecklingen präglas därmed av återkommande vågor av centralisering och decentralisering,

där olika styrningslogiker kombineras snarare än ersätter varandra. Tre återkommande kärnproblem har också identifierats: geografiska utvecklingskillnader mellan olika delar av landet, hög komplexitet att samordna insatser mellan sektorer och nivåer samt otydliga ansvarsförhållanden mellan statliga och regionala aktörer. Att dessa kärnproblem återkommer över tid tyder på att de delvis är strukturella och bidrar till en återkommande reformcykel där nya reformer formuleras för att hantera liknande utmaningar.

6. SVESAM: indikator på framtida regional utvecklingspolitik

Vad säger egentligen tidigare trender i hur ansvars- och maktförhållanden mellan stat och region samt styrningsmekanismer om dagens regionala utvecklingspolitik? För att diskutera detta närmare applicerar jag mina analytiska frågor även på delbetänkandet från SVESAM (SOU 2025:85). Vilka implikationer för regionernas framtida ansvar och mandat kan urskiljas i SVESAM, sett i ljuset av tidigare utvecklingstrender? Även om det inte är möjligt att göra explicita framtidsprognoser för den regionala utvecklingspolitikens utveckling, kan SVESAM fungera som en indikator på hur centrala problem, ansvarsförhållanden och lösningar formuleras i dag. Därigenom ger delbetänkandet i relation till historiska utvecklingstrender en chans att resonera kring möjliga framtida inriktningar inom politikområdet. Den pågående utredningen utgör därmed ett relevant underlag för att diskutera hur frågor om ansvar, makt och styrning förstås och omförhandlas inom den regionala utvecklingspolitiken. Det är viktigt att framhäva att analysunderlaget för denna uppsats är SVESAM:s delbetänkande. För att få en bredare bild och underlag för framtida analys rekommenderas att ta del av slutbetänkandet, som ska redovisas den 1 juni 2026 (Regeringskansliet 2025).

Problembild, styrningsmekanismer, lösningar och utmaningar i delbetänkandet

I SVESAM:s delbetänkande framträder regionbegreppet som den politiska och administrativa nivå som utgör en del av det svenska politiska flernivåsystemet. Till skillnad från exempelvis ansvarskommitténs slutbetänkande 2007 är begreppet region nu synonymt med den regionala nivå som har ansvar för hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur i och med att samtliga landsting från och med 2019 ombildats till regioner. Regionbegreppet i delbetänkandet beskrivs således som den aktör som har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630). Regionerna ansvarar för att ta fram en regional utvecklingsstrategi och samordna insatser för

genomförandet av strategin. Den regionala utvecklingsstrategin ska baseras på analyser av regionala förutsättningar och tas fram i samverkan med kommuner, länsstyrelsen, näringslivet samt andra berörda organisationer och statliga myndigheter. Regionen framhävs därmed som en central samordnande nivå i genomförandet av regional utvecklingspolitik, då de uppgifter som är kopplade till regional utveckling är spridda över en mängd aktörer och sektorer (SOU 2025:85, s. 66-67, 91-92).

Den regionala utvecklingspolitiken beskrivs som ett tvärsektorielt politikområde, men ett intressant skifte sker då man återigen placerar den i ett bredare sammanhang än tidigare. Utredningen kopplar samman regional utvecklingspolitik med landsbygdspolitik och använder ett gemensamt begrepp för de båda: territoriell politik (SOU 2025:85, s. 79). Det är ett större fokus på målbilden för politiken, varför den förs, än att definiera helt vad som inkluderas i specifikt regional utvecklingspolitik. *“Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”* (SOU 2025:85, s. 85). Politiken beskrivs som tvärsektorieell och därmed också beroende av samordning mellan flera sektorer och aktörer, snarare än som ett avgränsat politiskt område med egna styrmedel. Man menar att regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik måste analyseras tillsammans eftersom de i praktiken riktar sig mot samma territoriella utmaningar, involverar samma aktörer och påverkar regionernas arbete på liknande sätt. Exempelvis riktas sig båda politikområdena mot liknande problem såsom demografiska obalanser, kompetensförsörjning, serviceförsörjning och näringslivsutveckling (SOU 2025:85, s. 141-143).

SVESAM identifierar EU, staten, regionerna, kommunerna, länsstyrelserna samt civilsamhällets organisationer som centrala aktörer. Det är staten som har ansvar för att skapa tydlighet i styrning och ansvarsfördelning samt innehar mandat över målformulering och uppföljning. Staten ansvarar för regelverk, stor del av finansieringen och styrning av statliga myndigheter. Det är flera statliga myndigheter som har uppgifter inom regional utveckling, och förväntas bidra till att uppnå politikens mål inom respektive verksamhetsområde. Regionerna beskrivs i huvudsak som genomförare av den regionala utvecklingspolitiken, med formellt ansvar för det regionala utvecklingsarbetet inom de ramar som staten sätter. De ansvarar för att ta fram regionala utvecklingsstrategier samt har en central roll även i samordningen mellan övriga aktörer. Två av dessa aktörer är kommuner och länsstyrelser som

betonas som extra viktiga samverkansparter för regionerna. Länsstyrelserna i form av statens regionala företrädare, och kommunerna för genomförande på en lokal nivå (SOU 2025:85, s. 67, 92, 127). Även EU framkommer i delbetänkandet och lyfts fram som en del av det flernivåsystem inom vilket den regionala utvecklingspolitiken formas. EU påverkar den nationella politikens utformning genom lagstiftning, program, finansiering och strategier. Det innebär att europeiska prioriteringar får genomslag i nationell och regional politik. EU beskrivs dock inte direkt som en aktör som del av det nationella samverkanssystemet. Istället framkommer EU främst som en överordnad policykontext som påverkar den nationella politikens utformning genom lagstiftning, program och finansiering och kan användas som vägledning för den territoriella politikens mål och utformning i en svensk kontext (SOU 2025:85, s. 74-75).

En intressant förändring i aktörslandskapet är att utredningen föreslår en förändring i lagen om regionalt utvecklingsansvar för att förtydliga att civilsamhällets organisationer ska involveras genom samråd med regionerna. Det är första utredningen som benämner det civila samhällets organisationer som en relevant aktör i genomförandet av politiken. I tidigare utredningar har de främst förekommit indirekt eller som representanter för det civila samhällets intressen, inte som en direkt viktig aktör i det regionala utvecklingsarbetet. Dessa aktörer (kommun, länsstyrelse och civilsamhällets organisationer) har inte ett utvecklingspolitiskt ansvar som sådant, men betonas som viktiga för att kunna uppnå målen med den regionala utvecklingspolitiken (SOU 2025:85, s. 129-132).

I delbetänkandet problematiseras hur dagens uppdelning mellan dessa politikområden bidrar till otydlig styrning och bristande samordning mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner som försvårar genomförandet av en sammanhållen territoriell politik. Den centrala problembilden rör brister i styrning och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Det konstateras att den territoriella politiken i dagsläget är splittrad vad gäller mål, styrning och uppföljning, vilket gör det svårt för aktörerna att planera och genomföra insatser som bidrar till politikens övergripande mål. Eftersom många politikområden styrs sektoriellt riskerar territoriella perspektiv att hamna i skymundan, vilket också gör det svårt att skapa en samlad politik för regional utveckling (SOU 2025:85, s. 34-35, 79, 105). En viktig förklaring till varför denna problematik uppkommit är att landsbygdspolitiken inte är lika tydligt reglerad som den regionala utvecklingspolitiken är. Detta skapar ojämlikhet i ansvar och mandat; även

om båda politikområdena riktar sig mot samma geografiska platser och problem är det stora skillnader i hur de organiseras och styrs vilket skapar tydliga praktiska problem för de aktörer som förväntas arbeta territoriellt (SOU 2025:85, s. 141-142). Detta gäller alltså särskilt den regionala nivån, där aktörer förväntas arbeta territoriellt och samordna insatser inom flera politikområden samtidigt som styrningen och organiseringen av dessa politikområden skiljer sig åt avsevärt. Resultatet är en central utmaning för genomförandet av politiken.

Som går att utläsa av problemformuleringen är det framförallt behovet av tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning mellan aktörer som delbetänkandet pekar mot som lösning. Det regionala utvecklingsansvaret, enligt SFS 2010:630, föreslås inte flyttas från regionerna (SOU 2025:85, s. 48). Det är istället behovet av tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer, särskilt mellan stat och region som är en central utgångspunkt. En mer tydlig struktur för ansvar och styrning är nödvändig för att de aktörer som arbetar med uppgifter kopplat till regional utveckling (och landsbygdspolitik) ska kunna planera och genomföra insatser som bidrar till politikens mål. Målen som sådana behöver också bli tydligare. Regeringen behöver formulera mål som klart anger vilka förändringar i samhället den territoriella politiken ska bidra till. Dessa mål bör utgå från de centrala principerna om territoriell sammanhållning, en effektiv och platsanpassad samordning samt en stark lokal och regional förankring (SOU 2025:85, s. 79-80, 84-85). Som jag tidigare diskuterade är ett centralt handlingsalternativ att skapa en mer sammanhållen territoriell politik som integrerar regional utvecklingspolitik med landsbygdspolitik. Även vissa förändringar i lagstiftningen, med ett förtydligande i SFS 2010:630 som innebär att regionerna ska samråda med civilsamhällets organisationer. Syftet med förändringen är att tydliggöra samverkan med relevanta och centrala aktörer i genomförandet (SOU 2025:85, s. 122, 138-140).

Det identifieras ett antal utmaningar som påverkar förutsättningarna för en framtida territoriell politik och som politiken behöver hantera. En central utmaning gäller den sektorisering som präglar den svenska offentliga förvaltningen. Sektoriseringen (som även lyfts av ansvarskommittén 2007) innebär att många politikområden organiseras och styrs utifrån specialiserade sektorer. Specialiseringen är många gånger nödvändig, då samhälle, politik och förvaltning måste kunna hantera stora och komplexa samhällsutmaningar. Samtidigt menar betänkandet att specialiseringen är långtgående, vilket försvårar arbetet med att integrera territoriella perspektiv i olika politikområden. Sektoriseringen måste kompletteras och

balanseras med perspektiv som möjliggör en mer tvärssektoriell syn på samhällsutvecklingen (SOU 2025:85, s. 34-35). Även den europeiska sammanhållningspolitikens utveckling är en viktig faktor för den svenska regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. EU:s program, strategier och finansieringsinstrument påverkar de nationella prioriteringarna och skapar därmed både möjligheter och begränsningar för hur politiken kan utformas i Sverige. Exempelvis EU:s fonder (Europeiska regionala utvecklingsfonden eller Europeiska socialfonden), strategier gällande jordbrukspolitik och program för landsbygdsutveckling (främst Leader) nämns som särskilt viktiga möjliggörare för genomförandet av regional utveckling i Sverige (SOU 2025:85, s. 74-75).

Vidare framhålls demografiska förändringar som en utmaning för utvecklingen i olika delar av landet. Skillnader i befolkningsutveckling, åldersstruktur och kompetensförsörjning påverkar regioners förutsättningar att upprätthålla service, arbetsmarknad och ekonomisk tillväxt. Även behovet av att hantera klimat- och miljöomställningen inom ramen för en territoriell politik för hållbar utveckling. Regeringen framhåller att den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till miljö- och klimatomställningen och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling i hela landet. Samtidigt betonas att förutsättningarna för denna omställning skiljer sig åt mellan olika delar av landet, vilket innebär att politiken behöver ta hänsyn till regionala variationer i näringsliv, befolkning och geografi. Dessutom betonas dagens omvärldsläge med hög osäkerhet och oförutsägbarhet. Därmed finns ett behov av att analysera hur den territoriella politiken förstås i relation till beredskap och robusthet (SOU 2025:85, s. 36-38).

SVESAM i ljuset av tidigare utvecklingstrender

När delbetänkandet sätts i relation till de utvecklingstrender som identifierats i tidigare statliga utredningar framträder både bestående inriktningar samt vissa förskjutningar i hur ansvars- och maktförhållanden samt styrningsmekanismer formuleras. Analysen av tidigare utredningar visar att relationen mellan stat och region successivt har förändrats från ett tydligt hierarkiskt arrangemang till ett mer komplext system präglat av delat ansvar och samordning mellan flera aktörer och nivåer. Staten har genom hela perioden behållit ett betydande inflytande över politikens övergripande ramar genom målformulering, finansiering och reglering. I de tidiga utredningarna framträder regionen i begränsad utsträckning som en självständig politisk aktör. Den regionala nivån förstås främst som en geografisk och

funktionell nivå och analysenhet för statlig planering, där staten utformar åtgärder genom exempelvis lokaliseringspolitik och främst ekonomiska styrmedel.

Med tiden förändras dock denna position. Regionen tillskrivs gradvis ett större ansvar för tillväxt och regional utveckling, först genom ett ökat fokus på regional samverkan och decentraliserat beslutsfattande, och senare genom ett explicit strategiskt utvecklingsuppdrag. I ansvarskommitténs slutbetänkande formuleras detta som ett samlat regionalt utvecklingsansvar hos direktvalda regionkommuner, samtidigt som staten fortfarande behåller ansvar för nationella mål och regelverk. I relation till denna utveckling framstår SVESAM snarare som en fortsättning på tidigare reformer än som ett tydligt trendbrott med dem. Regionerna beskrivs även här som ansvariga för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, särskilt genom arbetet med regionala utvecklingsstrategier och samordning mellan olika aktörer. Samtidigt är det tydligt att detta ansvar utövas inom ramar som staten sätter. Staten behåller kontrollen över mål, finansiering och styrningen av statliga myndigheter, medan regionernas roll främst handlar om att omsätta dessa ramar i praktiken. På så sätt breddas regionernas ansvar, men deras inflytande över politikens centrala styrmedel förändras inte i någon avgörande riktning.

Ett tydligt mönster som framträder när SVESAM sätts i relation till tidigare utredningar är att många av de problemformuleringar som identifierats genom perioden återkommer, om än i delvis förändrad form. I de tidiga utredningarna dominerar problembeskrivningar kopplade till geografiska och ekonomiska obalanser mellan olika delar av landet, där urbanisering och koncentration av näringsliv och befolkning till storstadsregioner framställs som centrala utmaningar. Här legitimeras statliga ekonomiska styrmedel och en mer centraliserad styrning, där staten genom lokaliseringspolitik och riktade stöd förväntas påverka utveckling. Med tiden breddas dock problembilden. Utöver ekonomiska regionala skillnader lyfts även förändrade samhällsförhållanden såsom internationalisering, teknologisk utveckling och förändrade arbetsmarknader fram som faktorer som påverkar regional utveckling. I takt med detta förändras också de styrningsmekanismer som framställs som lämpliga. Direkt statlig intervention dras delvis tillbaka och kompletteras med målstyrning, program och samverkan mellan olika nivåer och aktörer. Även organisatoriska och institutionella problem får en allt mer framträdande plats i problemformuleringarna. Flera utredningar beskriver hur sektorisering, bristande samordning (från 1989 och framåt) och otydliga ansvarsförhållanden

(återkommande från och med år 2000) mellan olika aktörer försvårar genomförandet av regional utvecklingspolitik. Dessa legitimerar i sin tur lösningar i form av tydligare ansvarsfördelning, stärkt regional samordning, programstyrning och olika former av partnerskap. Under 2000-talet tillkom alltså mer genomgripande institutionella reformförslag med omstrukturering av den regionala nivån genom större regioner (som följer länsgränserna) med regionalt utvecklingsansvar. Det sker således en institutionell decentralisering då utvecklingsansvaret flyttas från statlig nivå (genom länsstyrelserna) till den regionala nivån. Lösningförslagen har således utvecklats från styrinstrument till att även innefatta politisk och administrativ organisering.

Denna typ av problemformulering återkommer även i SVESAM, där bristande samordning mellan politikområden, otydlig ansvarsfördelning och svårigheter att integrera territoriella perspektiv i sektoriserad statlig styrning framhålls som centrala utmaningar. De lösningar som förs fram handlar därför i första hand om stärkt samverkan, tydligare roller och en mer sammanhållen territoriell politik, snarare än om en genomgripande omfördelning av makt mellan stat och region. Det regionala utvecklingsansvaret föreslås inte flyttas från regionen, utan det är politikens utformning till en territoriell politik som diskuteras. Det går att identifiera en trend av centralisering i och med förslag på tydligare statlig mål- och ramstyrning. Delbetänkandet introducerar därmed inte någon helt ny problembild, utan ligger i stor utsträckning i linje med de problemformuleringar som återkommit i tidigare utredningar. Vissa aspekter är dock mer framträdande nu än tidigare, exempelvis frågor om beredskap och robusthet samt klimat- och miljömställning. Den övergripande problembilden bygger alltså i stor utsträckning vidare på de utmaningar som länge präglat den regionala utvecklingspolitiken. Det som förändras över tid är snarare hur dessa problem tolkas och vilka lösningar som framställs som lämpliga, medan själva kärnan i problembilden (regionala skillnader, samordningsproblem och komplexa ansvarsförhållanden) återkommer genom hela perioden.

Vad kan detta säga om framtidens regionala utvecklingspolitik?

Framtidsspaningar inom politiska processer är alltid förknippade med osäkerhet. De lösningar, reformer och handlingsalternativ som diskuteras i delbetänkandet är endast förslag. Förslagen kommer efter att slutbetänkandet redovisats genomgå en politisk process av tolkningar, förhandlingar och intressekonflikter som innebär osäkerhet i utfallet. Det går således inte att

säga i dagsläget vilka som faktiskt kommer genomföras och inte. Följande resonemang ska därför inte tolkas som direkta prognoser, utan som möjliga utvecklingsriktningar baserade på tidigare identifierade mönster och aktuella problemformuleringar som gjorts i denna uppsats. Med utgångspunkt i SVESAM:s delbetänkande framträder inga tydliga tecken på ett genomgripande trendbrott i tidigare utvecklingstrender inom den regionala utvecklingspolitiken. Snarare bygger SVESAM i flera avseenden vidare på de problemformuleringar och styrningsidéer som återkommit sedan slutet av 1980-talet. Bristande samordning, otydliga ansvarsförhållanden och sektoriserad statlig styrning lyfts återigen fram som centrala hinder för en effektiv politik. Samtidigt introduceras begreppet territoriell politik, där regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik integreras. Detta innebär en breddning av politikens ansats, men inte nödvändigtvis en omfördelning av makt eller mandat mellan stat och region.

Om slutbetänkandet går i linje med delbetänkandet kommer förslaget vara att regionerna behåller ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet, och får fortsatt en central roll i att samordna aktörer och genomföra insatser inom ramen för den eventuellt kommande territoriella politiken. Det kan innebära att regionerna får ansvar över fler uppgifter, och om förslaget går igenom kommer de också få fler samrådskrav. Samtidigt ligger övergripande mål, regleringar och en stor del av finansieringen kvar på statlig nivå. Det innebär att regionernas uppdrag i praktiken breddas, men handlingsutrymmet förblir därmed i stor utsträckning beroende av statliga prioriteringar och finansiering. Det föreslås inga nya befogenheter eller mandat på regional nivå utan fokus ligger på tydligare statlig styrning och ansvarsfördelning inom befintlig struktur. I ett längre perspektiv kan SVESAM därför förstås som en fortsättning på den utveckling som präglade den regionala utvecklingspolitiken sedan slutet av 1980-talet. Reformförslagen innebär varken en tydlig centralisering eller decentralisering. Detta speglar den flernivåstruktur som successivt vuxit fram, där hierarki, programstyrning och nätverksbaserad samverkan samexisterar.

Frågan är dock om de återkommande ambitionerna att skapa tydlighet i ansvarsfördelningen är möjliga att fullt ut realisera inom ett politikområde som till sin natur är tvärsektoriellt och beroende av samverkan mellan flera nivåer. Så länge regional utvecklingspolitik (eller territoriell politik) förutsätter samordning mellan regioner, statliga myndigheter, kommuner och EU, finns en inneboende risk att nya former av otydlighet uppstår även efter de reformer

som föreslås. Dessa aktörer verkar också utifrån olika logiker och har olika geografiska perspektiv, vilket också komplicerar samordning. Tidigare utvecklingstrender talar för att samordnings- och ansvarsproblematiken som identifieras inte är ett tillfälligt organisationsproblem, utan ett strukturellt drag i politikområdet.

Vidare finns andra faktorer som kan påverka den framtida utvecklingen av den regionala utvecklingspolitiken. I delbetänkandet lyfts bland annat klimat- och miljöomställning, demografiska förändringar och ett mer osäkert omvärldsläge fram som centrala utmaningar som behöver hanteras. Om frågor om beredskap, robusthet och säkerhet får en större betydelse inom den territoriella politiken kan detta på sikt stärka argumenten för en mer samordnande roll för staten. Även ökade regionala skillnader och varierande utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet aktualiserar behovet av mer platsanpassade lösningar, vilket i sin tur kan stärka argumenten för ett större regionalt handlingsutrymme. Den historiska utvecklingen i relation till delbetänkandet talar för att relationen mellan stat och region även framöver kommer att präglas av en avvägning mellan decentralisering och behovet av nationell samordning. Framtida förändringar kan därför lika mycket handla om justeringar inom det befintliga systemet som mer genomgripande institutionella reformer.

7. Slutsatser

Jag har analyserat hur den regionala utvecklingspolitiken i Sverige har förändrats från 1970-tal till idag, med särskilt fokus på hur styrningsmekanismer, ansvarsfördelning och maktrelationer har präglat politikområdet. Syftet har varit att bidra till en fördjupad diskussion om utveckling och trender inom den regionala utvecklingspolitiken, statens styrning och regionernas roll i det svenska flernivåsystemet. Nedan diskuteras resultatet kopplat till mina frågeställningar: (1) Hur har ansvars- och maktförhållanden mellan stat och region representerats och förändrats i den regionala utvecklingspolitiken över tid? (2) Vilka styrningsmekanismer har dominerat den regionala utvecklingspolitiken över tid, och hur har dessa legitimerats i problemformuleringar? Detta kopplas även till SVESAM och nutidens (framtidens?) regionala utvecklingspolitik. Avslutningsvis följer en diskussion om uppsatsens teoretiska och praktiska bidrag samt dess begränsningar och förslag till vidare forskning.

Analysen visar att ansvars- och maktförhållanden mellan stat och region förändras tydligt mellan de analyserade utredningarna. I de tidiga utredningarna är regionen främst en geografisk eller funktionell enhet för statlig planering, och inte en politisk nivå med eget mandat. Regionalpolitik förstås här huvudsakligen som ett statligt instrument för att balansera ekonomisk utveckling mellan olika delar av landet, där regionen främst fungerar som en arena för genomförande av statliga insatser och mål. I senare utredningar sker en tydlig omformulering av regionens roll. Regionen framställs i allt högre grad som en nivå där olika aktörer ska samordna utvecklingsinsatser och där regionala resurser mobiliseras för ekonomisk utveckling och tillväxt. Den regionala nivån beskrivs här som en strategisk arena där stat, kommuner, näringsliv och andra aktörer förväntas samverka. Den mest tydliga förändringen sker i Ansvarskommitténs slutbetänkande, där regionen explicit definieras som en politisk nivå med det regionala utvecklingsansvaret. Här formuleras en tydlig uppdelning mellan statens myndighetsutövning och regionens politiska ansvar för att prioritera och samordna regionala utvecklingsinsatser. Förändringen handlar mindre om en enkel och linjär decentralisering, och mer om hur ansvar och roller omfördelas inom ett flernivåsystem.

Vidare visar analysen att olika styrningsmekanismer dominerar i olika perioder, men samtidigt att de kombinerar snarare än ersätter varandra. I de tidiga utredningarna dominerar en hierarkisk och ekonomisk styrningslogik där staten identifierar regionala obalanser som ett centralt samhällsproblem samt legitimerar statliga åtgärder för att påverka näringslivets lokalisering och ekonomiska utveckling i olika delar av landet. Regionalpolitiken framställs här som ett verktyg för statlig intervention där nationella mål ska omsättas i regionala insatser. I senare utredningar förändras problemformuleringarna. Regional utveckling beskrivs i allt större utsträckning som ett komplext politikområde som kräver samordning mellan flera aktörer och sektorer. EU:s roll bidrar också till att placera regional utveckling i en bredare kontext där styrning sker genom både vertikala och horisontella relationer. Detta legitimerar styrningsformer som bygger på samverkan mellan EU, stat, regioner, kommuner, näringsliv och andra samhällsaktörer. Resultatet är ett mer samverkansbaserat styrningslandskap istället för en styrningsmodell som domineras av strikt hierarkisk statlig styrning, även om denna formella hierarki såklart fortfarande förekommer.

När SVESAM:s delbetänkande sätts i relation till de utvecklingstrender som identifierats i tidigare utredningar framträder inga tydliga tecken på ett genomgripande trendbrott i tidigare

utvecklingstrender inom den regionala utvecklingspolitiken. Regionerna beskrivs fortsatt som centrala aktörer i genomförandet av regional utvecklingspolitik, särskilt genom kvarvarande ansvar, arbetet med regionala utvecklingsstrategier och samordning mellan olika aktörer. De övergripande målen, finansieringen och institutionell styrning ligger i stor utsträckning kvar på statlig nivå. Förslag om territoriell politik introduceras, där den regionala utvecklingspolitiken föreslås slå samman med landsbygdspolitiken.

Uppsatsens bidrag och begränsningar

Uppsatsens teoretiska bidrag ligger framför allt i hur perspektiv på flernivåstyrning, governance och policyutveckling kombineras med en historiskt jämförande analys av statliga utredningar. Istället för att enbart beskriva organisatoriska förändringar visas hur regionens roll formas genom hur problem konstrueras och hur ansvar formuleras i statliga dokument. Genom att analysera hur varje utredning definierar "problemet" synliggörs hur olika styrningsformer framställs som nödvändiga. När problemet definieras i termer av geografisk obalans legitimeras centraliserad fördelningspolitik. När problemet istället definieras som bristande samordning legitimeras decentralisering och nätverksstyrning. Därmed visas exempel på hur styrning inte enbart sker genom formella beslutsprocesser och fördelning av resurser, utan hur styrningen också starkt påverkas av hur verkligheten ramas in och framförs i och med statliga utredningar. Uppsatsen bidrar också med idéer om regionens roll och handlingsutrymme i ett flernivåperspektiv och nätverksbaserad governance. Regionen framträder som en aktör vars handlingsutrymme formas i relation till både staten och EU, samt att denna relation både är hierarkisk i ett formellt flernivåsystem men även till betydande del av samverkan och partnerskap. Genom att analysera detta över tid synliggörs hur flernivåsystemet har blivit allt mer komplext, och hur olika styrningslogiker som formell hierarki, programstyrning och nätverk samexisterar snarare än ersätter varandra.

Ett mer praktiskt bidrag som uppsatsen ger är en historisk bakgrund till dagens styrningsstruktur och hur politikområdet har utvecklats och breddats över tid, från regionalpolitik till regional utvecklingspolitik. Genom att följa utvecklingen från 1970-talet till SVESAM blir det tydligt att nuvarande otydligheter i ansvarsfördelning inte är nya problem, utan resultatet av successiva reformer där uppdrag har breddats utan att styrmedel i samma grad har omfördelats. Frågor om tydlighet och ansvar är inte enbart organisatoriska,

utan hänger samman med hur makt och resurser tidigare har strukturerats i systemet. Uppsatsen synliggör därmed ett återkommande mönster. Regionerna har över tid fått ett allt större ansvar för att samordna utvecklingsarbetet och bidra till måluppfyllelse, medan staten fortsatt formulerar de övergripande målen och styr genom uppdrag, regleringsbrev och ekonomiska ramar. Om reformer som följer av SVESAM huvudsakligen inriktas på att förtydliga ansvar och stärka samverkan, finns det därmed skäl att anta att liknande problem med ansvarsfördelning och samordning kan bestå. Sammantaget framstår det som ett återkommande drag i politikområdets utveckling, snarare än som ett tillfälligt och avgränsat problem med nuvarande organisering.

Uppsatsen har ett antal begränsningar. Till att börja med bygger den på en analys av statliga offentliga utredningar och fokuserar på hur relationen mellan stat och region formuleras däri. Det innebär att analysen berör policyformulering och inte genomförande, och hur makt, ansvar och styrning faktiskt uttrycks i praktiken har därmed inte undersökts. Slutsatserna ovan säger därför mer om hur makt, ansvar och styrningsmekanismer konstrueras i styrdokument än om hur de utövas i verkligheten. Vidare är, som jag tidigare diskuterat i metodavsnittet, urvalet av material en annan begränsning. Jag har gjort urvalet baserat på fyra centrala SOU:er samt delbetänkandet i SVESAM. Exempelvis propositioner, regleringsbrev, myndighetsuppdrag och regionala utvecklingsstrategier har inte analyserats. Dessa dokument kan innehålla mer detaljerade uttryck eller information angående hur ansvar, styrning och makt diskuteras på exempelvis regional nivå eller hur det omsätts i praktiken. Slutligen, även om EU:s påverkan berörs i analysen analyseras inte samspelet mellan varken nationell eller regional och europeisk nivå i detalj. Den europeiska dimensionen behandlas som en ram snarare än som ett eget analysobjekt.

Framtida forskning

Den här uppsatsen ger en inblick i hur den regionala utvecklingspolitiken har förändrats över tid med fokus på styrmekanismer, ansvarsfördelning och maktrelationer. Det är ett bidrag till en fördjupad diskussion om utveckling och trender inom politikområdet, och kopplat till statens styrning och regionernas roll i det svenska flernivåsystemet. Framtida forskning är så klart central för att utveckla förståelsen kring den regionala utvecklingspolitiken. Ett naturligt nästa steg hade varit att undersöka hur statliga problemformuleringar och mål omsätts i regionala utvecklingsstrategier och mer konkreta regionala prioriteringar, eller på annat sätt

analysera hur regionerna tolkar uppdrag och mål med den regionala utvecklingspolitiken. En intressant infallsvinkel är också om detta skiljer sig från region till region.

Den här uppsatsen har som sagt använt styrdokument som material. En relevant vidareutveckling vore därför att komplettera dokumentanalyser med intervjuer med exempelvis tjänstemän och/eller politiker på regional nivå, för att undersöka hur de själva upplever statlig styrning samt relationen till både staten och EU. Ett sådant angreppssätt skulle kunna ge en mer fördjupad förståelse av hur ansvar, mandat och styrning tolkas mer direkt på den regionala nivån. Slutligen skulle jämförande studier mellan andra nordiska eller europeiska länder kunna bidra till att sätta den svenska utvecklingen i ett bredare sammanhang. Intressanta frågor att studera i framtiden kan exempelvis vara: Hur omsätts statens mål och problemformuleringar i regionernas faktiska arbete med regional utveckling? Skiljer sig tolkningen av det regionala utvecklingsuppdraget mellan olika regioner, och vad får det i så fall för konsekvenser? Hur upplever regionala politiker och/eller tjänstemän sitt handlingsutrymme och relationen till staten i praktiken kopplat till den regionala utvecklingspolitiken? Hur påverkar EU:s regler och program regionernas möjligheter att prioritera och styra regionala utvecklingsfrågor?

8. Referenslista

- Andersson, I. (2008). Globala flöden och lokala praktiker - policymobilitet i tid och rum. I Andersson, I. (red.). *Globala flöden och lokala praktiker - policymobilitet i tid och rum*. Stockholm: Svenska sällskapet för antropologi och geografi, s. 7-23.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy : What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson.
- Bacchi, C. L. (2009). Introducing "What's the Problem Represented to be?" approach. I Bletsas, A. & Beasley, C. *Engaging with Carol Bacchi*. University of Adelaide Press, s. 21-24.
- Blom, A. P., Johansson, J. & Persson, M. (2022). *Regionboken: Sverige på regional nivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Bobrow, D. B. (2006). Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult. I Peters, B. G. & Pierre, J. (red.). *Handbook of public policy*. London: SAGE, s. 75–96.
- Callon, M. (2001). Actor Network Theory. I Smelser, N. J. & Baltes, P. B. (red.). *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*. Amsterdam: Elsevier, s. 62-66.
- Chong, D. & Druckman, J. N. (2007). Framing Theory. *Annual Review of Political Science* 10: s. 103-126. DOI: 10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054
- Colebatch, H. K. (2018). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration* 33(4), s. 365-383. DOI: 10.1177/0952076717709525
- Dahlström, C., Lundberg, E. & Pronin, K. (2019). Det statliga kommittéväsendets förändring 1990-2016. *SNS Analys* nr 59: 2-13.
<https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sns-analys-59-det-statliga-kommittevasendets-forandring.pdf>
- Damonte, A. (2014). Policy tools for green growth in the EU15: a Qualitative Comparative Analysis. *Environmental Politics* 23(1): s. 18-40. DOI: 10.1080/09644016.2013.817759
- Dir. 2024:69. *Den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken*.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2024/07/dir.-202469>
- Ericson, T. & Lidén, G. (2008). *Politisk styrning och regional utveckling - en*

- litteraturöversikt*. Institutet för Tillväxtpolitiska studier, arbetsrapport 2008:011.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. (2017).
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. 5:e uppl.
Stockholm: Wolters Kluwer.
- Fernández, C. (2000). *Regionalisering och regionalism: idé, ideologi och politisk verklighet*.
Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
<https://lup.lub.lu.se/search/files/6187683/625441.pdf>
- Grundel, I. & Neudorfer, C. (2022). Regioner och regional utveckling - en inledning.
I Grundel, I. (red.). *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid*. Svenska
Sällskapet för Antropologi och Geografi. Ymer, s. 7-24.
- Guevara, B. (2015). *Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer*. Mistra
Urban Futures Report 2015(5).
<https://www.mistraurbanfutures.org/files/kairos-styrning-av-offentlig-sektor.pdf>
- Henning, R. & Liljenäs, I. (1992). Regioner som begrepp och fenomen. I SOU 1992:64.
Bilaga 1 till betänkande av Regionutredningen. *Utsikt mot framtidens regioner - sju
debattinlägg*, s. 7-72.
<https://lagen.nu/sou/1992:64?attachment=index.pdf&repo=soukb&dir=downloaded>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. I Enderlein, H., Wälti, S. &
Zürn, M. (red.). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham/Northampton:
Edward Elgar, s. 17-31.
- Johansson, J. (2005). *Regionförsök och demokrati - demokratisk legitimitet och regional
utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Högskolan i Halmstad: Forskning i
Halmstad nr 10. <https://hh.diva-portal.org/smash/get/diva2:351300/FULLTEXT01.pdf>
- Johansson, J. (2010). Regionkommuner och kommunal självstyrelse - politiska utmaningar i
relationen mellan lokalt och regionalt. I von Bergmann-Winberg, M-L. & Tallberg, P.
(red.). *Flernivåstyrning - framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*, s.
93-120.
- Keck, M. E. & Sikkink, K. (1997). *Activists beyond borders: advocacy networks in
international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Latour, B. (1996). On actor-network theory: A few clarifications. *Soziale Welt* 47(4):
s. 369-381. <https://www.jstor.org/stable/40878163>
- Law, J. (1999). After ANT: complexity, naming and topology. *The Sociological Review*

- 47(1): s. 1-14. DOI: 10.1111/j.1467-954X.1999.tb03479.x
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. I Cafruny, A. & Rosenthal, G. (red.). *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, s. 391–411.
- Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, D. F. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review* 20(3), s. 709-734. DOI: 10.2307/258792
- Mitander, S., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (2013). Introduktion. I Mitander, S., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (red.). *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: Tiden, makten, rummet*. Daidalos AB, s. 9-18.
- Olausson, P. (2013). Regionerna och historien: institutionsbyggande och identitetsskapande. I Mitander, S., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (red.). *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: Tiden, makten, rummet*. Daidalos AB, s. 29-49.
- Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A-C. & Petersén, A. (2019). *Policy i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Peck, J., Theodore, N. & Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism Redux? *International journal of urban and regional research* 37(3), s. 1091-1099.
DOI:10.1111/1468-2427.12066
- Prop. 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/en-politik-for-tillvaxt-och-livskraft-i-hela_gp034/
- Regeringskansliet. (2025). *Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling har lämnat sitt delbetänkande*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/utredningen-for-sveriges-samm-anhallna-utveckling-har-lamnat-sitt-delbetankande/> (Hämtad 2026-01-20).
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- Ruin, O. (2008). Det statliga kommittéväsendet. I Heckscher, I. & Eka, A. (red.). *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Lustus, s. 445-451.
- SFS 2010:630. *Lag om regionalt utvecklingsansvar*.
- Smas, L., Hermelin, B. & Wänström, J. (2018). *Att skapa regioner och organisera för regional utveckling*. Nordregio Policy Brief. Stockholm: Nordregio.

<http://doi.org/10.30689/PB2018:2.2001-3876>

- SOU 1970:3. Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). *Balanserad regional utveckling: delbetänkande*.
- SOU 1989:55. 1987 års regionalpolitiska kommitté (REK87). *Fungerande regioner i samspel: slutbetänkande*.
- SOU 2000:87. Regionalpolitiska utredningen. *Den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.
- SOU 2007:13. Ansvarskommittén. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*.
- SOU 2012:81. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. *Statens regionala förvaltning - förslag till en angelägen reform*.
- SOU 2025:85. SVESAM - Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling. *Ökad tydlighet, stärkt samverkan - förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik: delbetänkande*.
- Statskontoret. (2021). *Regional utveckling - regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Rapport 2021:11. (Hämtad 2025-05-06).
- Sundling, J. (2007). De formar framtidens politik. *Fokus*. 29 november.
<https://www.fokus.se/inrikes/de-formar-framtidens-politik/> (Hämtas 2025-05-05).
- Sveriges Kommuner och Regioner [SKR]. (2022). *Kommuner och regioner*. 4 maj.
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner.431.html> (Hämtad 2025-05-06).
- Wagstaff, P. (1999). *Regionalism in the European Union*. England: Exeter.
- Widén, P. (2024). Kvalitativ textanalys. I Fejes, A. & Thornberg, R. (red.). *Handbok i kvalitativ analys*. 4. uppl. Stockholm: Liber, s. 212-226.
- Zetterberg, K. (1990). *Att styra riket - Regeringskansliet 1840–1990*.
Departementshistoriekommittén. Uddevalla: Liber.
- Zetterberg, K. (2008). Det statliga kommittéväsendet. I Departementshistoriekommittén. *Att styra riket: regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget, s. 284-309.
- Zetterberg, K. (2011). Det statliga kommittéväsendet - en del av den svenska modellen. I *Svensk Juristtidning 2011*, s. 753-763. <https://svjt.se/svjt/2011/763>