

Avsedd för
Reglabs styrelse

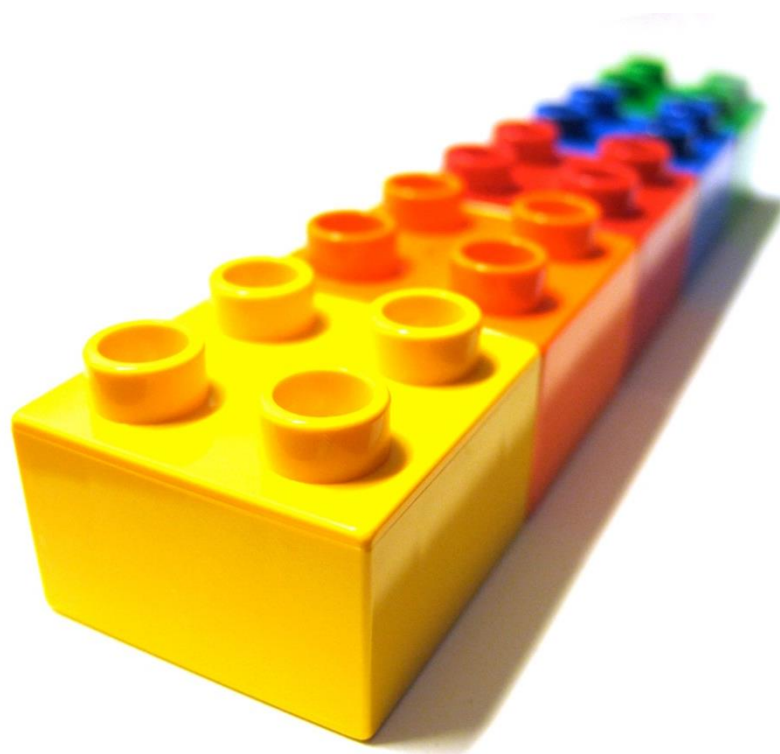
Dokumenttyp
Rapport

Version
1.0

Datum
Mars 2016

EFFEKTUTVÄRDERING

REGLAB



SAMMANFATTNING

Reglab är ett forum för lärande och samverkan inom regional utveckling. Reglab ägs och drivs av Sveriges 21 regioner (regioner/regionförbund/landsting), tillsammans med Vinnova, Tillväxtverket och SKL. I september 2015 fick Ramböll Management Consulting (Ramböll) i uppdrag av Reglabs styrelse att genomföra en effektutvärdering av Reglab. Effektutvärderingen syftar till att bedöma vilka effekter som Reglabs verksamhet har fått i regionerna och på det regionala utvecklingssystemet mer allmänt i Sverige.

För att bedöma effekterna har fem fallstudier genomförts inom två breda ämnesmässiga områden – innovation och kompetensförsörjning. Som komplement har Ramböll också genomfört en fokusgrupp och intervjuer med personer som inte själva har befunnit sig i Reglabs yttersta närhet, men som har god förståelse för det regionala utvecklingssystemet.

Såväl halvtidsutvärderingen som datainsamlingen i denna effektutvärdering stödjer slutsatsen att Reglab har fyllt en tydlig, unik och relevant funktion för att skapa lärande och erfarenhetsutbyte inom det svenska regionala utvecklingssystemet. Tre faktorer bedöms särskilt kunna förklara varför Reglab har kunnat fylla denna funktion:

- Reglabs behovsbild har uppfattats som legitim i alla läger.
- Reglab har framför allt attraherat praktiker. Det har gjort att Reglab har kunnat samexistera med befintliga strukturer för nationell styrning och dialog.
- Reglab har sen starten haft ett ensidigt fokus på lärande och metodutveckling. Det har gjort att Reglab har uppfattats som ett positivt och ofarligt inslag.

Sammantaget bedöms Reglab ha levt i symbios med andra aktörer och arenor inom det regionala utvecklingssystemet. Ramböll bedömer också att Reglabs effekter i hög utsträckning har varit additionella. Med det menar vi att effekterna i huvudsak inte hade inträffat utan Reglab, och att effekterna i huvudsak inte har realiserats på bekostnad av andra möjliga positiva effekter. Med utgångspunkt i denna bedömning och utvärderingens datainsamling, har Ramböll kommit fram till tre huvudsakliga slutsatser för utvärderingen.

Slutsats 1: Reglab har stärkt förutsättningarna för lärande och dialog

- Reglab har varit en viktig motor för att skapa lärande, dialog och ett kollegialt sammanhang inom det regionala utvecklingssystemet.
- Reglab har utgjort en arena för kontinuerligt relationsbyggande. Denna arena bedöms ha varit viktig för utvecklingen av den regionala utvecklingsprofessionen i Sverige.
- Reglabs aktiviteter har varit – och upplevts ha varit – tillgängliga och kostnadseffektiva. Det bedöms ha sänkt trösklarna för utvecklingsarbete och mellanregionalt samarbete.
- Reglabs verksamhet har bedrivits nedifrån-och-upp utifrån regionala behov och utifrån en princip om frivillig handuppräkring. Det bedöms ha fått en mobiliserande effekt på deltagande individer och organisationer. Det bedöms också ha stimulerat regionalt ägarskap för de metoder och kunskaper som utvecklats.

Slutsats 2: Reglab har stärkt regionernas strategiska förmågor

- Reglab har varit en fristående utvecklingsplattform som möjliggjort löpande erfarenhetsutbyte och processer för kollegialt lärande.
- Reglab har bidragit till att bygga strategiska förmågor som långsiktigt skapar förutsättningar för ökad proaktivitet och utvecklingskraft i regionernas utvecklingsarbete.
- Reglab bedöms ha synliggjort potential kring det regionala utvecklingsuppdraget, och genom det triggat en utvecklingskraft som annars inte hade realiserats.
- Möjligheten för mindre resursstarka regionala aktörer att delta i Reglab bedöms ha fått en utjämnande effekt på regionernas utvecklingsförmågor. Det bedöms som positivt för den regionala nivåns kapacitet att ta emot och ta sig utvecklingsmandat.
- Reglab har vidare gjort regionerna bättre uppkopplade mot varandra och mot den nationella nivån. Denna typ av omvärldskunskap upplevs som värdefull och ha möjliggjort en mer effektiv och ändamålsenlig kanalisering av tid och resurser för verksamhetsutveckling.

Slutsats 3: Reglab har stärkt det regionala utvecklingssystemets funktions-sätt

- Reglab har gjort de regionala utvecklingsaktörerna mer kunniga kring vad som är på gång nationellt, och hur andra regionala aktörer tänker och agerar i relation till olika utmaningar. Det har gjort dem mer relevanta och betydelsefulla som samarbetspartners och noder för det regionala utvecklingsarbetet. Det gäller både inom regionerna och nationellt.
- Reglab har utgjort ett viktigt forum för att knyta den nationella och regionala nivån närmare varandra. Genom erfarenhetsutbyte, nätverk och informella mötesplatser har Reglab bidragit till ökad förståelse mellan nivåerna. På ett konkret sätt har Reglab visat hur flernivåsamverkan kan utformas och utvecklas.
- Sammantaget har utvärderingen på olika sätt visat hur Reglab har bidragit till att stärka regionernas kapacitet att bedriva regional utveckling.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. REGLAB – EN ARENA FÖR LÄRANDE INOM DET REGIONAL UTVECKLINGSSYSTEMET	1
1.1 Sveriges regioner upplevde ett behov av att lära av varandra och utvecklas tillsammans	1
1.2 Reglab syftar till att stärka det regionala utvecklingsarbetet genom kollegialt lärande	1
1.3 Halvtidsutvärderingen av Reglab visade på att Reglabs logik och verksamhet fungerar väl	1
2. EN UTVÄRDERING MED FOKUS PÅ REGLABS EFFEKTER	2
2.1 Effektutvärderingen syftar till att bedöma Reglabs effekter och förstå Reglabs roll	2
2.2 Ett kvalitativt arbetssätt har valts	3
3. SAMMANFATTNING AV FALLSTUDIER	6
3.1 Reglabs avtryck på det strategiska innovationsarbetet i Dalarna	6
3.2 Reglabs betydelse för det regionala strategiska kompetensförsörjningsarbetet i Östergötland	7
3.3 Reglabs betydelse för den nationella policyutvecklingen inom kompetensförsörjningsområdet	7
3.4 Reglabs betydelse för utvecklingen av Region Skånes roller och förmågor som utvecklingsaktör	8
3.5 Betydelsen av Reglabs Innovationsindex för det regionala innovations- och utvecklingsarbetet i Norrbotten	9
4. REGLABS PLATS INOM DET REGIONALA UTVECKLINGSSYSTEMET	10
4.1 Reglabs problem- och behovsbild	10
4.2 Reglab har hittat en egen och välfungerade plats i systemet	12
5. REGLABS PÅVERKAN PÅ REGIONERNA OCH DET REGIONALA UTVECKLINGSSYSTEMET	15
5.1 Slutsats 1: Reglab har stärkt förutsättningarna för lärande och dialog	15
5.2 Slutsats 2: Reglab har stärkt regionernas strategiska förmågor	16
5.3 Slutsats 3: Reglab har stärkt det regionala utvecklingssystemets funktionssätt	17

BILAGOR

Bilaga 1

Slutsatser från Halvtidsutvärderingen av Reglab

Bilaga 2

Respondenter till utvärderingen

Bilaga 3

Fallstudier

1. REGLAB – EN ARENA FÖR LÄRANDE INOM DET REGIONAL UTVECKLINGSSYSTEMET

1.1 Sveriges regioner upplevde ett behov av att lära av varandra och utvecklas tillsammans

Reglab är ett forum för lärande om regional utveckling. Reglab ägs och drivs av Sveriges 21 regioner (regioner/regionförbund/landsting), tillsammans med Vinnova, Tillväxtverket och SKL. Formellt är Reglab ett projekt inom SKL som startades 2010. I praktiken fungerar Reglab som en förening. Ett kansli med två anställda ansvarar för det löpande operativa arbetet.

Reglab kom till för att Sveriges regioner upplevde ett behov av att utbyta erfarenheter av att arbeta för regional utveckling och utveckla ny kunskap och nya metoder. Som förlaga för det svenska Reglab fanns dess danska motsvarighet som har funnits sedan 2004.

I en första fas deltog 10 regioner, Vinnova, Tillväxtverket och SKL som fullvärdiga medlemmar. Under 2011 anslöt sig ytterligare 11 regioner till vad Reglab är i dag. För att finansiera de löpande insatserna bidrar medlemsorganisationerna med en årlig medlemsavgift. Utöver den årliga avgiften betalar medlemsorganisationerna också en avgift för att delta i respektive läraktivitet.

1.2 Reglab syftar till att stärka det regionala utvecklingsarbetet genom kollegialt lärande

Reglab bygger på en idé om att stärka medlemsorganisationernas kapacitet att bedriva regional utveckling genom att utgöra en arena för dialog, kunskapsutbyte och kompetensutveckling.

Utbytet inom Reglab sker huvudsakligen genom olika former av läraktiviteter, så kallade "lärprojekt" och "seminarieserier". I dessa utbyter deltagarna erfarenheter och kunskap. Det kollegiala lärandet utgör Reglabs kärna. Även forskare och andra experter bjuds in för att bidra till lärandet.

Utöver lärtillfällena arrangerar Reglab också två större årliga arrangemang – Reglabs Årskonferens i februari och Forskarforum i september. Reglabs aktiviteter sammanfattas och paketeras vanligtvis i olika typer av skrifter, studier och analyser. En sammanfattning av Reglabs verksamhet under åren 2011-2015 finns att tillgå på Reglabs hemsida¹.

1.3 Halvtidsutvärderingen av Reglab visade på att Reglabs logik och verksamhet fungerar väl

Under 2013 genomförde Ramböll Management Consulting en halvtidsutvärdering av Reglab (Se vidare bilaga 1). I halvtidsutvärderingen kunde Ramböll konstatera att:

1. Reglab står på stabila fundament som lägger grunden för kunskapsutbyte och samproduktion.
2. Att det lärande som sker inom Reglab också omsätts i praktisk handling inom medlemsorganisationerna.
3. Men att nyttan/effekterna av Reglab samtidigt i hög utsträckning beror på hur medlemsorganisationerna använder sig av Reglab som ett utvecklingsinstrument.

¹ <http://www.reglab.se/wp-content/uploads/2010/05/Slutrapport-Reglab-2011-15.pdf>

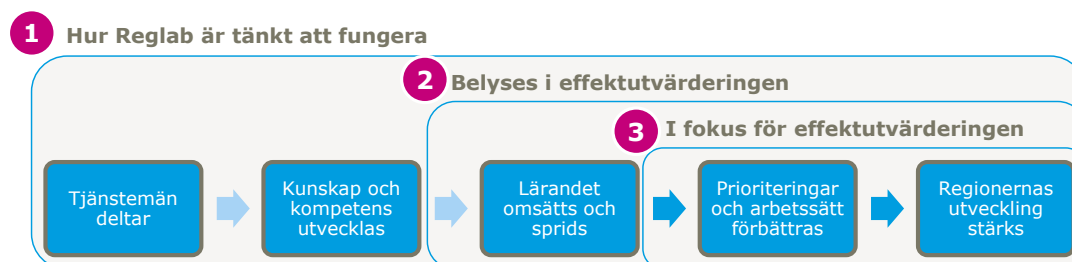
2. EN UTVÄRDERING MED FOKUS PÅ REGLABS EFFEKTER

2.1 Effekttutvärderingen syftar till att bedöma Reglabs effekter och förstå Reglabs roll

Ramböll Management Consulting (Ramböll) har fått i uppdrag att genomföra en effekttutvärdering av Reglab. Effekttutvärderingen syftar till att bedöma vilka effekter som Reglabs verksamhet har fått i regionerna och på det regionala utvecklingsystemet² mer allmänt i Sverige. I förlängningen syftar utvärderingen till att öka förståelsen för Reglabs funktion och roll inom det regionala utvecklingsystemet och genom det sporra en diskussion kring Reglabs fortsatta utveckling och inriktning. Två övergripande frågeställningar har väglett arbetet:

- **Hur har Reglab förändrat regionernas utvecklingsarbete?**
- **Hur har Reglab förändrat det regionala utvecklingsystemets funktions-sätt?**

I figur 1 nedan har vi förenklat illustrerat hur effekttutvärderingen förhåller sig till teorin över hur Reglab är tänkt att fungera³.



Figur 1 Förenklad illustration över hur Reglab är tänkt att fungera, samt utvärderingens omfattning och fokus

- **Tjänstemän deltar** – Tjänstemän deltar i Reglabs läraaktiviteter och bidrar i en kollegial lärandeprocess
- **Kunskap och kompetens utvecklas** – Deltagarna utvecklar ny kunskap och stärker sina kompetenser kring regional utveckling, vilket stärker deras strategiska förmågor
- **Lärandet omsätts och sprids** - Kunskap och kompetens som utvecklas vid Reglabs läraaktiviteter används och sprids inom medlemsorganisationerna, vilket stärker organisationernas kapacitet och förmågor att bedriva regionalt utvecklingsarbete
- **Prioriteringar och arbetssätt förbättras** – Medlemsorganisationerna förändrar sina strategiska prioriteringar och arbetssätt för att bedriva regional utveckling, vilket stärker förutsättningarna för de regionala målgrupperna att bedriva hållbart tillväxt- och utvecklingsarbete

² Med det avses de aktörer som med sin verksamhet deltar i det regionala tillväxtarbetet eller de aktörer som direkt eller indirekt på annat sätt är inblandade i policyområdet regional utveckling.

³ Med direkta effekter menas i detta avseende de effekter som Reglabs verksamhet i hög utsträckning kan påverka. Det är således endast i de två första stegen i teorin – deltagande och kunskapsutveckling – som innehållet i Reglabs verksamhet utgör den viktigaste orsaken till att förändring uppstår. De senare delarna i teorin är i stället i hög grad beroende av andra faktorer. Det kan exempelvis handla om vilka rutiner som medlemsorganisationerna har för att förbättra sina arbetssätt, hur mottaglig den regionala tjänstemannaledningen är för nytänkande eller hur kunskapsspridningen fungerar mellan tjänstemannanivån och den politiska nivån i regionen. Desto längre ut till höger vi befinner oss i teorin desto mer kan andra faktorer generellt sett förväntas förklara förändring.

- **Regionernas utveckling stärks** – Utvecklingen och tillväxten i regionerna förbättras och blir mer hållbar, vilket i förlängningen kommer regionens invånare till del

2.2 Ett kvalitativt arbetssätt har valts

En effekt kan enklast beskrivas som en förändring som har uppstått till följd av en utvecklingsinsats och som utan utvecklingsinsatsen inte hade uppstått eller uppstått på ett radikalt annat sätt. En effektutvärdering handlar således om att identifiera och värdera förändringen, men också till att sätta denna förändring i relation till vad som kan förväntas ha inträffat i alla fall. Detta sätt att tänka brukar kallas "kontrafaktiskt" och ligger till grund för all effektutvärdering.

Inom effektutvärdering byggd på kvantitativa grunder brukar effekter analyseras genom att jämföra förändringen i en grupp som har deltagit i en insats, exempelvis i Reglabs aktiviteter, med en kontrollgrupp som inte deltagit i samma insats. Denna typ av analys är av uppenbara skäl inte möjlig att göra av Reglab.

I stället har vi valt att genomföra analysen med hjälp av kvalitativa metoder. Fokus har satts mot att kartlägga och förstå förändringar, och vilken betydelse som Reglab har spelat för att dessa har inträffat.

2.2.1 Halvtidsutvärderingens erfarenheter tillger till grund för effektutvärderingen

I halvtidsutvärderingen gjordes försök att identifiera effekter av Reglab. Detta visade sig vara svårt av framför allt tre skäl:

- **Svårt för de som deltar i Reglabs aktiviteter att själva spåra förändrade beslut till sitt eget lärande**
Deltagare som lärt sig saker inom ramen för Reglabs verksamhet hade svårt att konkret sätta fingret på hur denna nya kunskap och kompetens omsatts och spridit sig inom deras respektive verksamheter och legat till grund för förändrade beslut.
- **Svårt att värdera Reglabs betydelse och avtryck i relation till andra faktorer som också har påverkat**
Deltagarna – men också vi som utvärderare – hade svårt att på ett trovärdigt sätt resonera kring hur stort avtryck Reglab hade gjort jämfört med andra faktorer, dvs. hur mycket Reglab isolerat egentligen kan sägas ha påverkat olika typer av förändringar. Det visade sig betydligt lättare att identifiera sammanhang där Reglab hade bidragit till att påverka än sammanhang där Reglab visat sig vara avgörande.
- **Svårt att generalisera effekter som är giltiga för olika aktörer och sammanhang**
Halvtidsutvärderingen visade på svårigheterna att identifiera effekter på längre sikt av Reglab som är giltiga för olika organisationer, regioner och sammanhang. Utvärderingen visade att Reglab fyller olika typer av funktioner och uppgifter i relation till olika aktiviteter, deltagare och medlemsorganisationer, och att den förändring som uppstår är beroende av så mycket mer än Reglab. Olika förutsättningar och olika agerande ger upphov till olika typer av effekter.

Dessa erfarenheter från halvtidsutvärderingen har legat till grund för hur effektutvärderingen har genomförts:

- **Många personer med olika perspektiv och erfarenheter har tillfrågats**
För att kunna förstå och värdera Reglabs betydelse behöver vi göra fördjupade nedslag i regionerna och prata med olika aktörer med olika perspektiv och erfarenheter. Det innebär att vi i datainsamlingen till effektutvärderingen behöver bege oss utanför Reglabs omedelbara närhet och i stället se till de förändringar som har skett i det regionala utvecklingsarbetet. Dessa kan vi senare försöka

spåra tillbaka till Reglab. Vi har i datainsamlingen försökt samla många olika personer med olika perspektiv och erfarenheter till samma tillfälle, så att dessa personer har getts möjlighet att ifrågasätta varandras tankar och resonemang. Sammantaget bygger Rambölls värdering i effektutvärderingen på samtal med över trettio personer.

- **Kontexten i fokus**

Varje effekt av Reglab är unik i den meningen att den är beroende av sitt specifika sammanhang. Det innebär att vi som utvärderare inte ska försöka leta efter generella effekter som är skalbara för alla Reglabs medlemmar. I stället bör vi snarare försöka hitta effekter som illustrerar en bredd av olika typer nyttor som Reglab är med och bidrar till. Det blir därför viktigt att göra olika typer av nedslag i olika sammanhang.

2.2.2 Fem fallstudier inom två tematiska områden syftar till att illustrera Reglabs bredd

Ramböll har tillsammans med Reglabs kansli valt ut fall för fördjupade fallstudier. Fallen täcker in två breda ämnesmässiga områden – innovation och kompetensförsörjning. Att just dessa två områden har valts ut beror på att de har funnits med länge och utgjort något av en stomme för Reglabs verksamhet sett till antalet år, aktiviteter och deltagare.

Fem olika fall har valts ut med ambitionen att illustrera en bredd av olika typer av regionala sammanhang och funktioner för Reglab. För respektive fall har ett tema utarbetats. Temat har fungerat som en typ av tes där syftet med fallstudien har varit att försöka kvalificera eller förkasta denna tes. Följande fem fall och teser har valts ut:

- **Dalarna** – Reglabs betydelse för det strategiska innovationsarbetet i Dalarna
- **Östergötland** – Reglabs betydelse för det regionala strategiska kompetensförsörjningsarbetet i Östergötland
- **Kompetensförsörjning** – Reglabs betydelse för den nationella policyutvecklingen inom kompetensförsörjningsområdet
- **Skåne** – Reglabs betydelse för utvecklingen av Region Skånes roller och förmågor som utvecklingsaktör
- **Norrbottnen** – Betydelsen av Reglabs Innovationsindex för det regionala innovations- och utvecklingsarbetet i Norrbotten

Fallstudierna har genomförts på lite olika sätt och med olika typer av respondenter beroende på fall. Gemensamt för alla fall är att en fokusgrupp har genomförts. Undantaget Östergötland har fem personer deltagit i respektive fokusgrupp. Att just fokusgruppen har valts som datainsamlingsmetod beror på att vi har velat få in flera olika perspektiv och värderingar samtidigt i diskussionerna så att dessa har kunnat brytas mot varandra och ifrågasätta varandra.

Detta har utgjort en bärande del i metoden att försöka identifiera och kvalificera "rimligheten" och "sannolikheten" i olika bedömningar och antaganden. Ett annat viktigt skäl till att just fokusgrupper har valts som metod har varit att olika personer sitter på olika kunskap om besluts- och informationsvägar.

Genom att samla flera personer samtidigt har en mer fullständig händelseförlopps kedja – och i förlängningen orsak-verkan-kedja – kunnat tecknas. Beroende på fallstudiernas fokus och karaktär har intervjuer också genomförts före och/eller efter tidpunkten för fokusgrupperna. Dessa samtal har vidare kompletterats med dokumentstudier.

2.2.3 Fallstudierna har kompletterats med dokumentstudier och en "skuggkontroll"

En viktig ambition med effektutvärderingen har varit att öka förståelsen för vilken roll Reglab har spelat nationellt för det regionala utvecklingsystemet. För att komplettera den bild som framkommer genom fallstudierna har vi också genomfört en fokusgrupp

och kompletterande intervjuer med personer som inte själva har befunnit sig i Reglabs yttersta närhet, men som på ett eller annat sätt är eller har varit viktiga intressenter inom det regionala utvecklingssystemet. Dessa personer har representerat en bred grupp organisationer: Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Tillväxtanalys, Arena för tillväxt, Tillväxtverket och Näringsdepartementet. En förteckning av samtliga respondenter till utvärderingen återfinns i bilaga 2.

I syfte att bättre förstå Reglabs roll inom det regionala utvecklingssystemet, samt Reglabs roll i relation till andra forum och aktörer för lärande kring regional utveckling, har en mindre litteraturgenomgång även genomförts. Med målet att i effektutvärderingen göra en samlad bedömning av Reglabs effekter, har vi i utvärderingen i särskilt hög utsträckning byggt vidare på lärdomar och slutsatser från halvtidsutvärderingen.

2.2.4 Metoden till trots bygger effektutvärderingen på rimlighetsbedömningar

Inom utvärderingsmetodik brukar man vidare skilja på attribution – att en förändring kan förklaras av en insats – och kontribution – att en insats har bidragit till en förändring. I Reglabs fall är det relativt enkelt att finna förändringar där Reglab har bidragit (kontribuerat) till en förändring på ett eller annat sätt. Det är betydligt svårare att hitta förändringar som kan förklaras av (attribueras till) Reglab, dvs. där förändringen inte kan förväntas ha uppstått utan Reglab.

Detta hänger samman med att förändring vanligtvis är beroende av ett flertal olika faktorer och aktörer. En respondent till denna effektutvärdering sammanfattar det så här:

det nog är svårt att peka på att någon enskild insats beror på Reglab. Vad som sker är alltid resultatet av ett flertal aktörer som gemensamt agerar och uppnår målet.

I Reglabs fall går det att argumentera för att Reglab i egenskap av arena för lärande aldrig i sig självt är tillräckligt för att generera några effekter. Det krävs alltid att någon person inom en organisation praktiskt driver en förändring för att en effekt av Reglab ska kunna uppstå. Reglab bör i detta avseende betraktas som möjliggörare för, snarare än en orsak till, förändring.

Dessa resonemang är viktiga att hålla i tankarna vid läsningen av denna utvärdering. All effektutvärdering, och särskilt den som bygger på kvalitativa grunder, bygger på rimlighetsbedömningar. Inga effekter som diskuteras i denna utvärdering är möjliga att bevisa, utan det handlar om att i en rimlig utsträckning föra trovärdiga och sannolika resonemang.⁴ På samma sätt är det svårt att bedöma hur stora effekterna har varit.

I förlängningen syftar utvärderingens fokus på effekter att generera en intressant analys och nya tankar kring hur Reglab kan förstås och utvecklas vidare.

⁴ Vinnova menar exempelvis att det "är omöjligt att generera kontrafaktiska bevis i samhällsvetenskapliga analyser, eftersom historien aldrig kan ha två parallella skeenden som kan jämföras. En kontrafaktisk analys är därför en sannolikhetsanalys, baserad på faktorer som kan anses indikera hur utvecklingen skulle ha kunnat bli utan de statliga insatserna." (Vinnova Analys, 2015. FoU-program för Små och Medelstora Företag - Metodologiskt ramverk för effektanalyser)

3. SAMMANFATTNING AV FALLSTUDIER

I detta kapitel sammanfattas utvärderingens fem fallstudier. I bilaga 3 återfinns fallstudierna i sin helhet.

3.1 Reglabs avtryck på det strategiska innovationsarbetet i Dalarna

Denna fallstudie syftar till att beskriva och värdera Reglabs avtryck på det regionala strategiska innovationsarbetet i Dalarna. Fallstudien intresserar sig särskilt för att undersöka regionala spridningseffekter av Reglab i regionen, det vill säga hur Reglab i förlängningen har påverkat Dalarnas företagorganisationer och klusterbildningar som primära målgrupper för Region Dalarnas regionala utvecklingsarbete.

Fallstudien baseras på en fokusgrupp som genomfördes i Borlänge den 18 november 2015. I fokusgruppen deltog representanter från Högskolan Dalarna, Stiftelsen Teknikdalen⁵ och IUC Dalarna⁶. Fallstudien bygger även på intervjuer med representant för Region Dalarna, samt dokumentstudier.

Sammanfattningsvis visar fallstudien att Reglab har varit en viktig källa till kunskap och inspiration i Dalarnas arbete med klusterutveckling och smart specialisering. Genom Reglab har framför allt Region Dalarna hämtat hem kunskap och konkreta referenser som har omsatts på hemmaplan. Reglabs klusterledarutbildning upplevs bland annat ha bidragit till ökad teoretisk medvetenhet hos aktörerna i Dalarna. Eftersom personer från olika organisationer i Dalarna har medverkat i Reglabs aktiviteter, har Reglab bidragit till ökad spridning av, och samsyn kring, betydelsefulla strategiska koncept.

Reglab uppfattas som en tydlig och tidig pådrivare när det gäller smart specialisering. Möjligheten för Region Dalarna att medverka i Reglabs aktiviteter kring smart specialisering bedöms ha tidigarelagt Dalarnas agenda för smart specialisering. Bland berörda aktörer i Dalarna uppfattas smart specialisering ha varit ett viktigt steg i Dalarnas arbete med att utveckla det strategiska innovationsarbetet.

Berörda aktörer är genomgående positivt inställda till Region Dalarnas ambition att utifrån en agenda för smart specialisering skapa en tydligare riktning och ett gemensamt mål för det strategiska innovationsarbetet. Arbetet med smart specialisering uppfattas ha bidragit till ökad regional samsyn, men även förbättrade möjligheter för Dalarnas aktörer att söka EU-medel inom ramen för den nya programperioden för EU:s strukturfonder.

Initiativen till att fördjupa arbetet med klusterutveckling och smart specialisering ses som ett uttryck för ett mer strategiskt agerande från Region Dalarnas sida. Aktörer i regionen uppfattar att Region Dalarna har utvecklats till en bättre dialogpartner som i större utsträckning bjuder in till samarbete kring det strategiska innovationsarbetet.

Reglab bedöms ha varit en av flera viktiga faktorer som stärkt såväl Region Dalarna som andra berörda aktörer i innovationsarbetet. De aktiviteter som Reglab genomfört har bidragit med teoretiska kunskaper och erfarenhetsutbyten som varit värdefulla, inte minst i arbetet med klusterutveckling och smart specialisering. Sammantaget har Reglab sannolikt varit en av flera viktiga möjliggörare för ett mer samlat och fördjupat strategiskt innovationsarbete i Dalarna.

⁵ Stiftelsen Teknikdalen initierar, driver och deltar i regionala, nationella och internationella utvecklingsprojekt. Verksamheten består bland annat av företagsinkubator, företagsnätverk och utveckling av Borlänge Science Park.

⁶ IUC Dalarna är ett industriellt utvecklingscenter som hjälper små- och medelstora företag inom framförallt verkstads- och träindustri med bland annat kompetens, nätverk och kapital.

3.2 Reglabs betydelse för det regionala strategiska kompetensförsörjningsarbetet i Östergötland

Denna fallstudie syftar till att beskriva och värdera vilken betydelse som Reglab har haft för det regionala strategiska kompetensförsörjningsarbetet i Östergötland. I fallstudien undersöker vi hur Reglab har påverkat Region Östergötland som utvecklingsaktör och vilka följder detta sannolikt har fått för länets aktörssamverkan och utvecklingsarbete kring kompetensförsörjning.

Fallstudien bygger i huvudsak på en fokusgrupp som genomfördes i Linköping den 26 november med representanter för Region Östergötland, samt uppföljande telefonintervjuer och dokumentstudier.

Utifrån fallstudien är det vår bedömning att Reglab har haft en tydligt positiv effekt på Region Östergötlands arbete med att utveckla och hålla samman det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Det regionala kompetensförsörjningsuppdraget handlar om att utmana kommunerna att lyfta blicken mot gemensamma utmaningar och möjligheter. För att framgångsrikt kunna driva detta arbete krävs ett helhetsperspektiv och ett utifrånperspektiv grundat i evidens, analys och omvärldskunskap. I detta uppfattas Reglab ha varit helt centralt för Region Östergötland.

Region Östergötland har genom deltagandet i Reglab tillskansat sig en större kunskap om kommande händelser inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken, lärdomar från genomförda insatser i andra regioner, samt insyn i den regionala arbetsmarknaden som är av intresse för andra regionala aktörer inom kompetensförsörjningsområdet. Nya metoder har utvecklats och lärdomar om vad som fungerar bra och mindre bra har delats mellan regionerna. En samsyn har etablerats om var regionerna står i enskilda frågor. Detta har skapat en trygghet för det regionala kompetensförsörjningsarbetet i Östergötland.

Genom att på ett förtjänstfullt sätt ha faciliterat kunskapsuppbyggnad, omvärldskunskap och vertikal dialog med nationella aktörer, har Reglab stärkt Region Östergötlands legitimitet och attraktionskraft som samverkanspartner i länet. Detta har underlättat den regionala dialogen i Östergötland. Reglab bedöms vidare ha varit en avgörande faktor för att Region Östergötland initierade utvecklingsarbetet med att ta fram matchningsindikatorer. Framtagandet av nytt analysunderlag om den regionala arbetsmarknaden genom matchningsindikatorerna gör att Region Östergötland blir en mer relevant och intressant aktör för huvudmän och utbildningsanordnare.

Effekterna av detta arbete är ännu för tidigt att spåra annat än i enskilda exempel, men arbetet ses redan ha stärkt förutsättningarna att basera länets kompetensförsörjningsarbete på mer evidensmässig grund. Det är sannolikt att indikatorerna kommer att vara betydelsefulla för den fortsatta inriktningen på kompetensförsörjningsarbetet regionalt och nationellt.

3.3 Reglabs betydelse för den nationella policyutvecklingen inom kompetensförsörjningsområdet

Denna fallstudie syftar till att beskriva och värdera vilken betydelse som Reglab har spelat för den nationella policyutvecklingen inom kompetensförsörjningsområdet. I fallstudien försöker vi ta ett samlat grepp för att bättre förstå Reglabs avtryck i relation till hur utvecklingen hade sett ut Reglab.

Fallstudien bygger i huvudsak på en fokusgrupp som genomfördes i Stockholm den 14 december med styrgruppen för Reglabs samordningsgrupp för kompetensförsörjningsfrågor. Fallstudien bygger också på annan datainsamling till effektutvärderingen som intervjuer, dokumentstudier och fokusgrupper, samt datainsamling inom andra sam-

manhang, exempelvis inom ramen för följeforskningen av kompetensplattformen i Östergötland. De resonemang som förs i fallstudien bygger på Rambölls sammantagna bedömning om inte annat anges.

Reglab har utgjort en arena för dialog, utbyte och förankring inom och mellan den regionala och nationella nivån. En tydlig styrka med Reglab har varit att en enskild region efter en sammankomst i Reglab har kunnat återvända hem med vetskapen om var 21 regioner står i en fråga, och vilket utvecklingsarbete som bedrivs på andra platser.

I dialogen med högre tjänstemän eller politiken har Reglab bidragit med insikter för enskilda tjänstemän om vad som fungerar, var regionerna står och vad som är på gång från nationellt håll. Detta utbyte av erfarenheter har stärkt deltagarnas kunskap och förmågor. Utbytet har även stärkt den interna dialogen inom den egna organisationen, dialogen med regionala intressenter och dialogen med den nationella nivån.

Reglab har bidragit till att utveckla såväl bredd som spets. Genom läroprojekt och forum som kompetensförsörjningsdagarna och samordningsgruppen, har Reglab stärkt utvecklingsförmågorna brett bland regionala aktörer i Sverige. Genom fördjupade utvecklingsprojekt som matchningsindikatorerna har Reglab bidragit till att utveckla ny kunskap och nya metoder i framkant.

Sammantaget bedöms Reglab ha varit viktigt för att stärka regionernas utförar- och mottagarkapacitet. I förlängningen bedöms Reglab också därmed ha förbättrat förutsättningarna för att styra och utveckla politikområdet. Några tydliga exempel på konkreta spårbara policyeffekter har inte kunnat identifieras i datainsamlingen.

3.4 Reglabs betydelse för utvecklingen av Region Skånes roller och förmågor som utvecklingsaktör

Denna fallstudie syftar till att beskriva och värdera Reglabs betydelse för utvecklingen av Region Skånes roller och förmågor som regional utvecklingsaktör. I fallstudien intresserar vi oss särskilt för om och hur Region Skåne har använt Reglab som plattform för att testa och utveckla det regionala utvecklingsuppdraget. Fallstudien bygger i huvudsak på en fokusgrupp som genomfördes i Malmö den 22 januari 2016, med representanter för Region Skåne. Fallstudien bygger också på telefonintervjuer och dokumentstudier.

Utifrån fallstudien är det vår bedömning att erfarenhets- och kunskapsutbytet inom Reglab har stärkt Region Skånes utvecklingsförmågor. Som resursstark utvecklingsaktör har Region Skåne haft särskilt stor nytta av att Reglab i tidiga skeden har mobiliserat och formerat relevanta konstellationer av aktörer regionalt och nationellt.

Att många personer på alla nivåer från Region Skåne har medverkat i Reglabs aktiviteter – i kombination med Reglabs tydliga fokus på lärande och process – bedöms vidare ha verkat understödjande för Region Skånes ambition om att skapa organisatoriskt lärande och motverka sektorstänk inom organisationen.

Vidare bedöms Reglab ha varit en nationell arena som starkt bidragit till – och i flera fall varit avgörande för – att synliggöra Region Skånes utvecklingsarbete till nationella och andra regionala aktörer. Reglab har utgjort ett skyltfönster för Region Skånes arbete, vilket har skapat legitimitet för regionens utvecklingsarbete i relation till den regionala politiken, kommunerna och nationella aktörer. I förlängningen bedöms detta ha stärkt Region Skånes styrförmågor, regionala ledarskap, samt förutsättningar för att agera proaktivt, strategiskt och långsiktigt.

3.5 Betydelsen av Reglabs Innovationsindex för det regionala innovations- och utvecklingsarbetet i Norrbotten

Denna fallstudie syftar till att beskriva och värdera vilken betydelse som Reglabs innovationsindex har haft för det regionala innovations- och utvecklingsarbetet i Norrbotten. Fallstudien fokuserar specifikt på Reglabs innovationsindex i syfte att försöka illustrera hur en avgränsad utvecklingsaktivitet inom Reglab hämtas hem av en enskild region.

Fallstudien bygger i huvudsak på en fokusgrupp som genomfördes i Luleå den 15 december med representanter för Norrbottens läns landsting, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Luleå tekniska universitet. Fallstudien bygger även på dokumentstudier och en uppföljande telefonintervju.

Under 2015-2016 genomförs en uppdatering av Norrbottens innovationsstrategi. Parallellt med revideringsprocessen bedrivs ett utvecklingsarbete för att förbättra den löpande uppföljningen. Målet är att utforma ett uppföljningsverktyg bestående av en uppsättning indikatorer som är skraddarsydda efter den regionala kontexten i Norrbotten och prioriteringarna i Norrbottens innovationsstrategi.

I utvecklingen av uppföljningsverktyget har inspiration och inspel hämtats från flera håll, bl.a. från Reglabs lärprojekt innovationsindex. Lärprojektet genomfördes 2011. Sedan dess har indexet uppdaterats två gånger, under 2013 och 2015.

Vilken betydelse som Reglabs innovationsindex har spelat för utvecklingsarbetet i Norrbotten är svårbedömt. Det bedöms inte som möjligt att utifrån datainsamlingen isolera några regionala spridningseffekter i Norrbotten från lärprojektet. Det går med andra ord inte att peka på några enskilda beslut med koppling till Reglabs lärprojekt som på ett betydande sätt förändrat utvecklingsarbetet eller dess inriktning.

De personer från Norrbotten som medverkade i Reglabs lärprojekt uppfattar emellertid att det gemensamma utvecklingsarbetet som sådant var lärorikt, och bidrog till att skapa nya insikter som fått spridning bland andra aktörer inom regionen. Lärprojektet ses särskilt ha bidragit till att utveckla och sprida en fördjupad förståelse för komplexiteten i att på ett enhetligt och samtidigt ändamålsenligt sätt mäta regionala förmågor och förutsättningar för innovation.

Detta uppfattas särskilt ha bidragit till att fördjupa och sprida insikten om att utvecklingen i Norrbotten behöver följas upp utifrån regionalt anpassade indikatorer. Reglab bedöms utgöra en av flera faktorer som sammantaget bidragit till att skapa intresse för och lägga grunden till en mer ambitiös ansats för uppföljningen av innovationsarbetet i Norrbotten.

4. REGLABS PLATS INOM DET REGIONALA UTVECKLINGSSYSTEMET

Sen 2010 har Reglab successivt blivit alltmer väletablerat. I dag är Reglab väl förankrat inom det svenska regionala utvecklingssystemet. Det framgår inte minst av den senaste nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, där Reglab som facillitator för kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte lyfts fram:

Regionala samarbeten om kunskaps- och metodutveckling för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor, såsom Reglab, skapar goda förutsättningar för kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte utifrån aktuella regionala behov.

4.1 Reglabs problem- och behovsbild

4.1.1 Det gemensamma lärandet är viktigt för det regionala utvecklingssystemets utveckling

Det är en generell trend att lärande och behovet av lärande markeras allt tydligare i den regionala tillväxt- och utvecklingspolitiken. Denna utveckling drivs på från många håll. Från EU lyfts lärandet som en viktig och integrerad del i ett effektivt genomförande av strukturfondspolitiken.

Från nationellt håll lyfts lärandet och den kunskapsbaserade politikutvecklingen fram som en hörnsten i utvecklingsarbetet. Den senaste *Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020* anger att aktörer med regionalt utvecklingsansvar bär "huvudansvaret för att skapa en kontinuerlig och systematiserad kunskapsutveckling i det regionala tillväxtarbetet."

Lärandet i allmänhet, och de regionala utvecklingsaktörernas huvudansvar för att stimulera detta i synnerhet, bör ses i ljuset av den pågående regionaliseringsprocessen i Sverige, där kompetenser från lokal och nationell nivå flyttas till regional nivå. I takt med att de regionala utvecklingsaktörerna fått fler och fler uppgifter på sina bord inom allt fler sektorsområden, har behovet av lärande också ökat.

Flera av de utvecklingsområden som de regionala utvecklingsaktörerna i dag har ansvar inom är relativt nya och befinner sig alltjämt i en utvecklingsfas. Det gör att det finns ett stort behov för de regionala utvecklingsaktörerna av att stärka sina utvecklingsförmågor och bedriva verksamhetsutveckling i syfte att finna sina roller och utveckla det regionala ledarskapet.

4.1.2 Det har historiskt sett varit svårt att skapa tillräckligt med lärande

Under perioden 2011-2014 genomförde Tillväxtanalys en serie rapporter som på olika sätt belyste lärandets betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. I dessa rapporter pekade Tillväxtanalys på två perspektiv på lärande i det system för lärande som byggts upp inom den regionala tillväxtpolitiken: lärande som "genomförandekraft" och lärande som "utvecklingskraft".

Den första typen av lärande handlar om att säkerställa ett effektivt genomförande av tillväxtpolitiken. Den andra typen ser lärande mer som ett "verktyg för utveckling", och som en "motor som i slutändan ska stärka regionernas konkurrenskraft" (Tillväxtanalys PM 2013:02). En samlad läsning av Tillväxtanalys genomgång tecknar en bild av ett ordinarie system som inte har förmått att generera tillräckligt med lärande som utvecklingskraft – och kanske än viktigare – på ett strukturerat sätt sprida, ta tillvara på och bygga vidare på kunskap och erfarenheter inom systemet.

Ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete handlar i allt väsentligt om att med utgångspunkt i de regionala förutsättningarna agera långsiktigt strategiskt och kortsiktigt effektivt. Förmågor att agera och navigera "rätt" kommer ur kunskap om de egna förutsättningarna och förståelse för hur man kan agera utifrån dessa förutsättningar på bästa sätt. För att åstadkomma detta fyller det gemensamma lärandet, nätverkandet

och erfarenhetsutbytet mellan regioner – men också mellan den regionala och nationella nivån – en viktig uppgift.

Det gemensamma lärandet, kunskapsspridningen och erfarenhetsutbytet sker på en mängd olika sätt från olika håll: "Ett flertal aktörer, samarbeten, processer och verktyg skapar förutsättningar för det samlade lärandet inom den regionala tillväxtpolitiken." (En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, s 53.)

I datainsamlingen till utvärderingen har ett antal av de aktörer och arenor som fyller en roll för att skapa dialog och lärande inom systemet diskuterats:

- **Nationella myndigheter** som Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Vinnova
- **Regeringskansliet och Näringsdepartementet**, exempelvis genom nationellt forum⁷ för politiker och tjänstemän och RND-nätverket⁸
- **Sveriges kommuner och landsting (SKL)**, exempelvis genom Regiondirektörsnätverket⁹ (Regional kontakt) och förmöten¹⁰ till regeringens nationella forum
- **Universitet och högskolor (UoH)**
- **Nationella nätverk** som Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)¹¹ och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)
- **Europeiska nätverk** som S3-plattformen i Sevilla¹², "The Vanguard Initiative" (VI)¹³ och ERRIN¹⁴
- **Den privata konsultmarknaden**¹⁵

⁷ Nationellt forum har anordnats i olika former sen 2007. Historiskt sett har forumet varit ett tillfälle för dialog mellan regeringen och politiska företrädare från varje län. Sen våren 2015 anordnar regeringen ett Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Forumet samlar regionala företrädare på både politisk nivå (nominerade politiker och landshövdingar) och tjänstemannanivå (regiondirektör/regionutvecklingsdirektör och länsråd) från landets alla län. Forumet samlas två gånger per år för att diskutera regionala utvecklingsfrågor. Båda dessa forum involverar också relevanta statliga myndigheter som är centrala i genomförandet av insatser i det regionala tillväxtarbetet.

⁸ Näringsdepartementet står värd för RND-nätverket som samlar aktörer nationellt som är verksamma inom frågor kring forskning, utveckling och innovation. Den regionala nivån är vanligtvis väl representerad i dessa sammanhang. RND-nätverket lyfts av respondenterna till utvärderingen som ett viktigt nätverk för omvärldsbevakning, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte, som företrädesvis kompletterar – men i vissa avseenden också överlappar – Reglabs aktiviteter.

⁹ SKL står värd för Regiondirektörsnätverket (Regional kontakt) som utgörs av direktörer från självstyrelse- och samverkansorgan, kommunförbundsdirektörer och landstingets regionala utvecklingsdirektör i de län där länsstyrelsen har utvecklingsansvaret. Nätverket samlas med sex veckors mellanrum för att diskutera såväl strategiska som operativa frågor kring regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Nätverket är en viktig samlingspunkt för ledande beslutsfattare bland regionerna. Nätverket har mer en styrnings- än lärandefunktion inom det regionala utvecklingssystemet.

¹⁰ Sen inrättande av regeringens nationella forum våren 2015 arrangerar SKL också ett förmöte inför varje forum där en bredare grupp regionala tjänstemän diskuterar och förbereder frågor.

¹¹ I samband med att den nationella innovationsstrategin skulle tas fram drev exempelvis IVA tillsammans med Vinnova projektet Innovationskraft Sverige där möten hölls i 13 regioner.

¹² I samband med smart specialiseringsarbetet har lärandet kring regional utveckling fått en tydligare europeisk prägel. Utländska aktörer som S3-plattformen i Sevilla fyller en central funktion att sprida lärande kring smart specialisering inom Europa.

¹³ Sedan 2014 är Region Skåne och Region Dalarna med i "The Vanguard Initiative" (VI) som är en europeisk sammanlutning av regioner som arbetar för att utveckla gemensamma metoder och kunskap för jobbskapande genom innovation och återindustrialisering.

¹⁴ I stort sett samtliga svenska regioner är representerade, antingen direkt eller indirekt genom regionala eller mellanregionala brysselkontor. ERRIN är ett exempel på en plattform som bidrar till omvärldskunskap inom det europeiska och nationella tillväxt- och innovationsarbetet.

¹⁵ Den privata konsultmarknaden sysselsatt med frågor kopplade till regional utveckling har växt över tid. I dag tillhandahåller olika bolag utbildningar inom exempelvis processledning, förändringsledning, samverkansledning, utvärdering etc. som i flera avseenden liknar de aktiviteter som anordnas inom Reglab.

4.2 Reglab har hittat en egen och väl fungerade plats i systemet

4.2.1 Reglab har gett upphov till både undanträngnings- och synergieffekter men i huvudsak levit i symbios med andra aktörer och arenor

En del i att kunna värdera effekterna av Reglab handlar om att sätta Reglab i relation till andra aktörer verksamma inom systemet. Eftersom lärande och dialog kring regional utveckling sker och hade skett även utan Reglab, behöver vi för att kunna värdera Reglabs avtryck också fördjupa förståelsen för vilka alternativa aktörer och arenor som genererar lärande inom det regionala utvecklingssystemet.

Vi behöver också föra ett resonemang kring om – och i så fall hur – Reglab har inverkat negativt eller positivt på dessa aktörers och arenors förutsättningar för att skapa lärande. För att bättre förstå Reglabs avtryck har vi på olika sätt resonerat kring dessa frågor med de drygt 30 personer som har kommit till tals i effektutvärderingen. Principiellt sätt går det här att resonera kring två huvudsakliga typer av effekter:

- **Undanträngningseffekter:** Reglab har trängt undan andra initiativ till lärande. Ett plus ett har blivit mindre än två.
- **Synergieffekter:** Reglab har stärkt andra aktörers och arenors förutsättningar att skapa lärande. Ett plus ett har blivit mer än två.

Nedan gör Ramböll en samlad bedömning av dessa effekter i relation till andra aktörer inom systemet.

Utan Reglab bedöms det som troligt att flertalet aktörer och arenor hade tagit en mer aktiv roll kring lärande. Utan Reglab bedöms det som sannolikt att SKL som organisation hade tagit en annan mer aktiv roll som verksamhetsutvecklare och facilitator kring lärande inom regional utveckling. Inom andra sammanhang som vård och hälsa och infrastruktur fyller SKL en tydligare funktion som kunskapsnätverk och arena för lärande. Detta arbete sker dock mer utifrån en påverkanslogik än en verksamhetsutvecklingslogik.

De respondenter till utvärderingen som har resonerat kring detta ser här en risk att SKL skulle ha haft svårt att framgångsrikt kombinera dessa båda roller i en funktion som facilitator för lärande inom regional utveckling. Det bedöms därför som troligt att ett sådant arbete hade skett till lägre kvalitet med mindre engagemang och inslag av behovsdrivet kollegialt lärande. Att merparten av Reglabs medlemmar i Regionförbunden inte är medlemmar i SKL hade utgjort en försvarande omständighet för förutsättningarna att skapa lärande. Respondenter till utvärderingen menar här att de ordinarie strukturerna inom SKL har – och hade haft – svårt att fylla rollen som oberoende och behovsdriven arena. Detta hade markant försämrat förutsättningarna för regionalt ägarskap för lärandeprocesserna.

Vidare bedöms det som troligt att SKL genom Reglab har kunnat fokusera tydligare på påverkans- och partsuppgiften än på lärande. Det kan inte uteslutas att denna renodling av SKL:s roll har inverkat positivt på SKL.

Det är generellt svårt att bedöma om och hur Regeringskansliet och Näringsdepartementet hade agerat annorlunda utan Reglab. Reglab ses ha varit viktigt för att fånga upp och synliggöra behovet av vertikal nationell dialog. Reglab har bidragit till att skapa en efterfrågan på sammanhang där den nationella och regionala nivån kan mötas. Reglab lyfts exempelvis fram som forum för lärande i den nationella strategin.

Det är möjligt att Näringsdepartementet valt att ta, eller ge en nationell myndighet som Tillväxtverket i uppdrag att, skapa ett eller flera forum för lärande. Kanske hade Näringsdepartementet valt att inrätta en liknande funktion som nationellt forum men utifrån ett tydligt lärandesyfte. Det är möjligt att liknande nätverk som finns inom Reglab – exempelvis inom kompetensförsörjningsområdet eller Reglabs analytikernätverk

– vid någon tidpunkt hade formerats ändå, exempelvis utifrån RND-nätverket som mall. De fördelar som följer av att frågorna organiseras nedifrån-och-upp hade då inte kunnat realiseras.

Särskilt Tillväxtverket – men också Vinnova – har varit aktiva deltagare i Reglab. Jämfört med Reglab uppfattas de nationella myndigheterna befinna sig längre bort från praktiken. Det lärande som över tid har initierats och faciliterats av de nationella myndigheterna ses av respondenterna till utvärderingen inte skapa ägarskap och utvecklingskraft på samma sätt som inom Reglab. Detta ses minska värdet av dialog och framtagna kunskaps- och analysmaterial.

Som facilitatorer av lärande genom nationella samlingar, konferenser etc. ses exempelvis Tillväxtverket arbeta på ett bättre sätt i dag än tidigare. Reglabs arbetssätt lyfts av respondenterna till utvärderingen som en möjlig delförklaring. Reglabs arbetsmetoder och resultat uppfattas ha utgjort en inspirationskälla för Tillväxtverkets arbete med att facilitera kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Utan Reglab bedöms det som sannolikt att Tillväxtverket över tid skulle ha tagit en tydligare och mer aktiv roll kring lärande, exempelvis genom att sätta upp nationella arbetsnätverk för olika frågor.

Rambölls bedömning är att såväl regeringskansliet och nationella myndigheter som SKL till klart övervägande del har påverkats positivt av Reglabs närvaro inom det regionala utvecklingssystemet. Reglab har fyllt en funktion och roll, som dessa aktörer tidigare inte har lyckats fylla. På grund av Reglabs effekter, som kommer att beskrivas närmare i Kap. 0, har dessa aktörers förutsättningar stärkts. Det gäller även förutsättningarna för att skapa lärande.

Även om Reglab i första hand vänder sig till regionala praktiker, har forskare alltid utgjort en sekundär målgrupp för Reglab. Genom Reglabs årliga forskarforum har Reglab fyllt en viss funktion för att knyta universitets- och högskolevärlden närmare det regionala utvecklingssystemet. Reglab bedöms i detta sammanhang ha skapat vissa, om än begränsade, synergieffekter.

Det bedöms som troligt att Reglab har bidragit såväl till att konkurrera med den privata konsultmarknaden, som stimulera fram ett behov av densamma. Genom Reglabs kollegiala process för lärande har kunskap och metoder utvecklats och spridits inom systemet. Dessa former av analysarbeten hade sannolikt i viss utsträckning initierats ändå och genomförts genom kommersiell upphandling.

Det bedöms därför som troligt att Reglab i viss utsträckning har bidragit till att tränga undan en privat konsultmarknad. Samtidigt har Reglab varit viktigt för att driva fram efterfrågan på analys och processfärdigheter. Reglab har också i en konkret mening utgjort ett skyltfönster för olika typer av analysarbeten genomförda av konsultbolagen.

4.2.2 Reglab har fyllt en unik roll och ändamålsenlig funktion för att skapa lärande

Såväl halvtidsutvärderingen, som datainsamlingen i denna effektutvärdering, stödjer slutsatsen att Reglab har fyllt en tydlig, unik och relevant funktion för att skapa lärande och erfarenhetsutbyte inom det svenska regionala utvecklingssystemet.

Även om Reglab bara är en av flera olika typer av aktörer/sammanhang som spelar en roll för det gemensamma lärandet, har Reglab haft en särställning. Det som skiljer ut Reglab från andra typer av aktörer och arenor för lärande är dess nedifrån-och-upp-organisering:

- regionala utvecklingsaktörer är med på lika villkor
- plattformen är neutral, opolitisk och fristående från nationell styrning och finansiering
- verksamhetens innehåll och agenda utgår från och styrs av regionernas behov
- aktiviteterna utgår från en återkommande och välförankrad metod för kollegialt lärande

Jämfört med andra aktörer/sammanhang bedöms dessa utmärkande drag för Reglab i särskilt hög utsträckning ha bidragit till att:

- Skapa acceptans och legitimitet för verksamheten och dess idé
- Understödja ägarskap för lärandeprocessen bland individer och organisationer
- Göra Reglab till ett kostnadseffektivt alternativ för lärande och verksamhetsutveckling för dess medlemmar

4.2.3 Tre faktorer kan förklara varför Reglab har mottagits väl

Utifrån de samtal som har förts i effektutvärderingen bedöms tre faktorer som särskilt betydelsefulla för att förstå varför Reglab har fungerat väl tillsammans med andra aktörer/arenor:

- **Legitim behovsbild:** Reglab bildades under 2010 vid en tidpunkt då behovet av gemensamt lärande var stort – särskilt inom innovations- och kompetensförsörjningsområdet. Ingen aktör hade tagit något tydligt ägarskap för att säkerställa det nationella erfarenhetsutbytet. Den pågående regionaliseringen hade skapat ett tomrum som Reglab kunde fylla. Reglabs verksamhetsidé har mot bakgrund av detta uppfattats som stark och legitim sen starten.
- **Praktikerinriktning:** Reglab har i hög utsträckning attraherat och betraktats vara en mötesplats för praktiker, inte politiker och beslutsfattande högre tjänstemän. Det har gjort att Reglab på ett komplementärt sätt har kunnat samexistera med de strukturer för nationell styrning och dialog som har existerat inom Näringsdepartementet och SKL, företrädesvis på högsta tjänstemannanivå och politiker.
- **Ensidigt fokus på lärande och metodutveckling:** Reglab har sen starten haft ett ensidigt fokus på lärande och metodutveckling. Ett principbeslut togs tidigt om att Reglab inte ska arbeta med påverkansarbete. Eftersom lärande uppfattas som något ofarligt och inneboende positivt, har detta medfört att Reglab också har uppfattats som ett positivt och ofarligt inslag inom systemet, som inte har utgjort något hot.

4.2.4 Reglabs effekter har inte skett på bekostnad av andra positiva effekter

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det Rambölls samlade bedömning att Reglabs effekter i hög utsträckning har varit additionella. Med det menar vi att effekterna i huvudsak inte hade inträffat utan Reglab, och att effekterna i huvudsak inte har realiserats på bekostnad av andra möjliga positiva effekter.

Det är helt klart så att delar av det lärande som har skett inom ramen för Reglab hade skett ändå även utan Reglab. Det hade då skett på ett annorlunda sätt och med en annorlunda uppsättning drivande och medverkande aktörer.

Utan Reglab hade de regionala utvecklingsaktörerna i olika utsträckning själva och tillsammans tagit initiativ till kunskapsutveckling, analys, metodutveckling, erfarenhetsutbyte etc. Detta arbete hade då skett till en annan utkomst än vad som blivit fallet inom Reglab. Det hade blivit annorlunda för individerna som deltagit. Det hade blivit annorlunda för medlemsorganisationerna. Det hade i förlängningen också fått följdverkningar på det regionala utvecklingssystemets funktionssätt. I nästa kapitel redogör vi för hur vi bedömer att Reglab har gjort skillnad.

5. REGLABS PÅVERKAN PÅ REGIONERNA OCH DET REGIONALA UTVECKLINGSSYSTEMET

Olika aktiviteter inom Reglab har genererat olika typer av effekter för olika individer, organisationer och regioner. En målsättning med utvärderingen har varit att illustrera några av dessa effekter i fallstudier. En annan målsättning med utvärderingen har varit att ta ett större grepp kring Reglabs effekter genom att se till Reglabs samlade avtryck och påverkan i relation det regionala utvecklingssystemet. I detta kapitel kommer vi att ta detta senare grepp och försöka besvara utvärderingens två frågeställningar.

5.1 Slutsats 1: Reglab har stärkt förutsättningarna för lärande och dialog

Reglab har över tid blivit ett tillräckligt viktigt inslag inom en tillräckligt stor grupp individer för att sammantaget också ha förändrat förutsättningarna för att skapa och sprida lärande inom systemet. Denna typ av förändring är givetvis inte binär i meningen att den antingen har skett eller inte. Samtidigt går det inte att bortse från att det också finns tröskeffekter där något fenomen blivit så pass närvarande i individers och organisationers medvetande, att det i någon mening går att prata om en "institutionalisering". Skulle Reglab upphöra som verksamhet i dag bedömer vi det som troligt att Reglab skulle fortsätta att skapa effekt under en lång tid framöver.

5.1.1 Reglabs arbetsätt har stimulerat ägarskap och mobilisering för lärande

Reglab har varit en viktig motor för att generera lärande, dialog och ett kollegialt sammanhang inom det regionala utvecklingssystemet. Ett centralt skäl till det är det sätt som Reglabs verksamhet är uppbyggd på. Eftersom verksamheten bedrivs nedifrån- och-upp utifrån regionala behov, och utifrån en princip om frivillig handuppräkring, har Reglab skapat förutsättningar för att utvecklingsarbetet, och dess utkomst, också ska mobilisera deltagande individer och organisationer.

Reglabs metoder och processer har skapat ägarskap för utvecklingsprocesserna, vilket är centralt för att skapa mer gynnsamma förutsättningar att omsätta och implementera kunskap och metoder. De processer och den metod för kollegialt lärande som har använts inom Reglab har vidare förankrats och spridits inom det regionala utvecklingssystemet. Regionala och nationella aktörer har inspirerats och tagit efter Reglabs lärandemetoder.

5.1.2 Reglab har sänkt trösklarna för utvecklingsarbete och mellanregionalt samarbete

Reglab har möjliggjort en kostnadseffektiv struktur för att bedriva kunskaps-, metod- och verksamhetsutveckling inom olika sektorsområden. Att delta i Reglab har varit – och uppfattas ha varit – ett kostnadseffektivt sätt för regionerna att koppla upp sig mot varandra och den nationella nivån. Reglab har på ett konkret sätt bidragit till att sänka de ekonomiska trösklarna för att delta i, och driva, utvecklingsarbete. Som en konsekvens av detta har Reglab i tilltagande utsträckning också bidragit till att minska de initiativmässiga spärrarna hos individer och organisationer att delta i kompetens- och verksamhetsutveckling.

Utan Reglab bedöms det mellanregionala lärandet ha skett i mycket lägre utsträckning. Det lärande som hade skett bedöms i högre utsträckning ha skett utifrån en geografisk dimension, och utifrån en logik om att "lika gillar lika", dvs. att regioner med liknande förutsättningar, utmaningar och resurser i större utsträckning hade sökt sig till varandra. Reglab har på detta sätt sänkt trösklarna för utvecklingsarbete och mellanregionalt samarbete.

5.1.3 Relationsbyggandet inom Reglab har varit viktigt för att formera den regionala utvecklingsprofessionen i Sverige

Rambölls bedömning är att Reglab successivt och över tid har utvecklats och bäddats in bredare i medlemsorganisationerna. För varje år som har gått har fler personer fått erfarenhet av att delta i Reglabs aktiviteter. Genom detta har deltagarna stärkt sina nätverk till andra regioner och nationella aktörer.

Reglab har öppnat upp en nationell dialog för de regionala aktörerna kring lärande, omvärldsbevakning etc. som annars hade varit begränsad för stora delar av den regionala tjänstemannakåren. Reglab har stått för kontinuitet i relationsbyggandet mellan regionerna och mellan regionerna och den nationella nivån.

Reglab har inte varit det enda sammanhang där det har varit möjligt för regionala tjänstemän att träffa tjänstemän från andra regioner. Det har skett inom ramen för andra nätverk, sammanslutningar, nationella konferenser etc. Men Reglab har varit det enda sammanhang som tydligt identifierat och avgränsat konturerna för den regionala utvecklarprofessionen. Reglabs årskonferenser är det tydligaste exemplet på ett nationellt sammanhang som omsluter den regionala utvecklingsprofessionen.

5.2 Slutsats 2: Reglab har stärkt regionernas strategiska förmågor

5.2.1 Stärkta strategiska förmågor skapar förutsättningar för ökad utvecklingskraft

I grunden handlar Reglab om kapacitetsbyggande. Genom gemensam utveckling av kunskap, metoder och verktyg bygger Reglab strategiska utvecklingsförmågor hos de individer och organisationer som deltar. Såväl inom kompetensförsörjnings- som innovationsområdet vittnar fallstudierna om att Reglab skapat ökad proaktivitet och strategisk höjd inom utvecklingsarbetet.

Genom läroprojekten utvecklas nya och förbättrade arbetssätt och metoder för att bedriva regional utveckling, som utan Reglab inte hade skett. Matchningsindikatorerna är ett exempel på ett sådant resultat där Reglab bedöms ha varit en avgörande faktor för att initiera och möjliggöra utvecklingsinitiativet. Genom löpande erfarenhetsutbyte, processer för kollegialt lärande, samt genom att möjliggöra en samlad oberoende utvecklingsplattform, har Reglab synliggjort en potential kring det regionala utvecklingsuppdraget, och triggat en utvecklingskraft, som annars inte hade realiserats.

5.2.2 Reglab har kopplat upp regionerna mot varandra och mot den nationella nivån

En genomgående slutsats från fallstudiearbetet är att Reglab har gjort regionerna bättre uppkopplade mot varandra och mot den nationella nivån. Ur ett regionalt perspektiv har Reglab gjort omvärldsbevakningen tillgänglig på ett enkelt och kostnads-effektivt sätt.

Omvärldsbevakningen lyfts genomgående som mycket värdeskapande för regionerna. Det gäller särskilt den förbättrade förståelsen för vad som är på gång nationellt. Även om de regionala förutsättningarna och utmaningarna skiljer sig åt präglas regionernas arbete också av väldigt många likheter. Att regionerna bättre förstår och ser sig ha möjlighet att ta del av hur andra regioner agerar och resonerar lyfts genomgående som viktigt.

I grund och botten handlar det om att undvika att lägga tid och resurser på utvecklingsinitiativ och metoder som inte har visat sig fungera och prioritera initiativ och metoder där förutsättningarna i stället är så goda som möjligt. Det handlar om att kanalisera tid och resurser för verksamhetsutveckling på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Den omvärldskunskapen som Reglab faciliterar utgör en nyckel för detta.

5.2.3 Reglab har fått en utjämnande effekt på regionernas förmågor

Reglabs struktur och arbetsformer har fått en utjämnande effekt på lärandet. Det har gjort att även mindre resursstarka regionala aktörer har kunnat delta i aktiviteter –

och förvärva kunskap, kompetens och strategiska förmågor – på mer likvärdiga villkor. Kapaciteten att bedriva analys och regionalt utvecklingsarbete skiljer sig åt mellan landets regioner. Resursstarka regioner kan generellt sett bedriva ett mer ambitiöst analys- och utvecklingsarbete än resurssvaga regioner. Genom Reglabs struktur och arbetssätt har Reglab fyllt en kompensatorisk uppgift i utvecklingen av regionernas strategiska förmågor.

Den funktion som Reglab har fyllt att brett facilitera utbyte och dialog har vidare gjort de regionala utvecklingsaktörerna mindre sårbara och beroende av enskilda medarbetare. Reglab har gjort det möjligt för nya medarbetare att snabbare komma in i sina områden och ta del av "tyst" kunskap som hade varit mycket svårare att tillgodogöra sig på hemmaplan. Det gäller i särskilt hög utsträckning mindre resursstarka regionala utvecklingsaktörer. Särskilt för den mindre regionen har Reglab varit ett sätt att klara av de problem som uppstår när medarbetare slutar.

5.3 Slutsats 3: Reglab har stärkt det regionala utvecklingssystemets funktionssätt

Inom statsvetenskaplig forskning brukar begreppet flernivåstyrning användas för att beskriva hur olika aktörer på olika nivåer – EU, nationellt, regionalt och lokalt – alla är del i olika policynätverk involverade i styrningen och genomförandet av utvecklingspolitiken.¹⁶ Politikens innehåll utformas och genomförs såväl uppifrån-och-ned som nedifrån-och-upp av olika typer av aktörer i överlappande konstellationer. För att denna flernivåstyrning inom tillväxtpolitiken ska fungera väl i nuvarande utformning krävs många saker.

En välfungerande tillväxtpolitik som tar sin utgångspunkt i den regionala nivån förutsätter regionala aktörer som har kapacitet att bedriva ett regionalt anpassat utvecklingsarbete och ta ett regionalt ledarskap inom olika frågor. För att flernivåstyrningen ska fungera någorlunda likvärdigt i olika delar av landet krävs det också att de regionala utvecklingsaktörerna har någorlunda likvärdiga förutsättningar i termer av resurser och förmågor.

För att flernivåstyrningen ska fungera väl krävs vidare att de olika aktörerna och nivåerna inom systemet förstår varandras utmaningar och kan få till stånd en fungerande samordning och dialog. I alla dessa avseenden är det Rambölls samlade bedömning att Reglab har inverkat positivt på det regionala utvecklingssystemets funktionssätt.

5.3.1 Reglab har stärkt utvecklingsaktörernas regionala ledarskap

I jämförelse med kommunernas självstyre och regeringens nationella mandat, kan de regionala utvecklingsaktörerna inte luta sig mot några starka formella mandat. I avsaknad av starka formella mandat och formell makt är regionernas inflytande och styrförmågor beroende av att de uppfattas som relevanta och viktiga att lyssna till och samarbeta med.

Fallstudierna har genomgående visat hur Reglab har spelat en viktig roll för att göra de regionala utvecklingsaktörerna relevanta och betydelsefulla regionalt, men också i förhållande till den nationella nivån.

Genom Reglab har de regionala utvecklingsaktörerna på ett betydande sätt stärkt sina sektorskunskaper. De har också stärkt sin omvärldsbevakning kring vad som är på gång nationellt och hur andra regionala aktörer tänker och agerar i relation till olika utmaningar. Det har gjort de regionala utvecklingsaktörerna viktigare som noder för

¹⁶ Bache, Ian & Flinders, Matthew (red.) (2004), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. s. 3.; Marks, Gary, (1993). *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*. I Cafruny, A. och Rosenthal, G., (eds.), *The State of the European Community*, ii: *The Maastricht Debates and Beyond* Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

utvecklingsarbetet och sammantaget stärkt deras legitimitet och förutsättningar att utöva regionalt ledarskap.

5.3.2 Reglab har visat hur flernivåsamverkan kan utformas och utvecklas

För nationella aktörer har Reglab utgjort en plattform för att föra dialog med regionerna. På samma sätt som regionala aktörer behöver en uppdaterad bild av vad som är på gång på nationell nivå, behöver de som arbetar med policyutveckling, analys, utvärdering etc. på nationell nivå ha en aktuell bild och förståelse över vad som sker i regionerna.

Reglab har i högsta grad bidragit till att synliggöra regionernas arbete. Det har stärkt de nationella aktörernas förståelse för de regionala utmaningarna och förutsättningarna. I förlängningen har det också förbättrat den nationella nivåns förutsättningar att kunna arbeta tillsammans med den regionala nivån.

Reglab har utgjort ett viktigt forum för att knyta den nationella och regionala nivån närmare varandra. Detta har skett direkt genom starkare vertikala nätverk och bättre tillgång till informella mötesplatser. Men det har också skett genom den dialog och det erfarenhetsutbyte som har skett inom Reglab som bidragit till ökad förståelse mellan nivåerna.

Genom konkret behovsdriven organisering har Reglab bidragit till att utveckla och hitta formerna för flernivåsamverkan i Sverige. Detta kan inte bli tydligare än inom kompetensförsörjningsområdet där Reglab har skapat en annorlunda form av mötesplats och på ett konkret sätt visat hur denna samverkan kan organiseras.

5.3.3 Reglab har bidragit till att stärka det regionala utvecklingsmandatet

Reglab syftar ytterst till att bygga kapacitet på regional nivå. Det är kanske därför inte så förvånande att fallstudierna också visar hur Reglab på olika sätt har bidragit till att stärka just regionernas kapacitet att utföra sina utvecklingsuppdrag. Fallstudien i Östergötland visade exempelvis hur Reglab har bidragit till att stärka regionens genomförande av regeringens kompetensplattformsuppdrag. Rambölls bedömning är därför att Reglabs verksamhet har fungerat som avsett och stärkt regionernas kapacitet att bedriva regional utveckling.

I takt med att de regionala utvecklingsaktörerna över tid har växt in i sina roller har den regionala nivåns inflytande också stärkts. Inom den regionala utvecklingspolitiken har regionerna över tid tagit sig större mandat att påverka utvecklingen och utforma sina mandat. Exempel på det återfinns inom samhällsplaneringsområdet och klusterpolitiken.

I fallstudierna har särskilt kompetensförsörjning, men även innovation, lyfts fram som politikområden där den regionala nivån har tagit en allt mer aktiv roll i att också påverka och utforma politikens innehåll och inriktning. Ramböll bedömer att Reglab har bidragit till att stödja och förstärka en trend där regionerna får och tar sig allt större utvecklingsmandat.