

Promemoria

2011-09-19

**Samordning av regionalt utvecklingsarbete
- erfarenheter från kommunala samverkansorgan och regionkommuner**

**av Jörgen Johansson
Högskolan i Halmstad**

PM till

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07)

Innehåll

1. Regional samordning – inledning	2
1.1 Regional samordning – studiens problemområde och viktigaste analysuppgift	2
1.2 Uppdraget	4
1.3 Studiens syfte och analysuppgifter	5
2. Teori	8
2.1 Inledning – om styrning av regional utvecklingspolitik	8
2.2 Teoretiska utgångspunkter	10
3. Samordning i samverkansorgan och regionkommuner	15
3.1 Inledning	15
3.2 Det regionala utvecklingskomplexet – samordning i tre dimensioner	15
3.3 Samordning med staten	18
3.4 Samordning med kommunerna	22
3.5 Samordning med näringsliv och ideell sektor	29
3.6 Summering	33
4. Regional samordning – några konkreta exempel	39
4.1 Inledning – tre exempel	39
4.2 Det regionala utvecklingsprogrammet	39
4.3 Anslaget för regionala tillväxtåtgärder	51
4.4 Regionala kompetensplattformar	57
4.5 Summering	64
5. Slutsatser	68
5.1 Inledning	68
5.2 Ett regionalt ledarskap ur ett systemperspektiv	68
5.3 Kommunala samverkansorgan i jämförelse med regionkommuner	76
5.4 Nya regionkommuner i framtiden	81
Litteratur	86
Bilaga 1.	88
Bilaga 2.	89

1. Regional samordning – inledning

1.1 Regional samordning – studiens problemområde och viktigaste analysuppgift

Ett av den offentliga länsförvaltningens huvudproblem i svensk politik har definierats som ett samordningsproblem. Organiseringen av politik på länsnivå har genom historien präglats av att statsmakten ålagt den regionala samhällsorganisationen uppdrag av högst olikartad karaktär. När landshövdingeämbetet inrättades 1635 utgjorde kungens uppdrag till Landshövdingarna att ombesörja bevakning av kyrkliga frågor, rättsväsendet, offentliga finanser, tillsyn av militära anläggningar m.m. Redan vid denna tid fanns problem med att olika delar av statsapparaten hade olika intressen och behov vilket gjorde landshövdingens uppdrag svårhanterligt.¹ Uppgiftsfloran för länsförvaltningen utökades rejält från slutet av 1800-talet genom att landstingen inrättades (och senare utbygganden av hälso- och sjukvården) och att exempelvis skolfrågor och sociala åtaganden blev allt viktigare politiska uppgifter i samhället. Med välfärdsstatens framväxt under perioden efter 1945 kom länsförvaltningen att bli alltmer sektoriserad utifrån de uppgifter inom bl.a. skola, arbetsmarknad, jordbruk och bostadsförsörjning som utgjorde bärande delar i de politiska reformerna. Länsstyrelsen och landshövdingarna fick under denna period åtminstone delvis stå tillbaka till följd av att man byggde specifika länsnämnder med ett eget regionalt myndighetsansvar.

Kritiken mot denna sektoriserade organisering av offentlig förvaltning på länsnivån kom att bli allt hårdare i takt med att kraven på effektivitet och besparingar i de offentliga finanserna aktualiserade mot slutet av 1970-talet. Så småningom lanserades reformförslag som gick ut på att samordna länsförvaltningen och i samband med olika reformer under 1980-talet kom huvuddelen av länsnämnderna att avvecklas och inordnas i länsstyrelseorganisationen.² På 1990-talet, och i kölvattnet av den svenska EU-integrationen, kom länsstyrelsernas ställning som utvecklingsaktör i regionalpolitiken att på allvar utmanas av aktörer inom det kommunala självstyrelsesystemet. Genom en försöksverksamhet med en ny regional samhällsorganisation i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland och senare, under de första åren på 2000-talet, genom kommunala samverkansorgan, kom staten (i dessa län) att förlora sin ledande ställning i den regionala utvecklingspolitiken. Med detta har samordningsproblematiken i länsförvaltningen fått nya dimensioner. Regional samordning är en klassisk problematik

¹ se Sörndal 1937, Asker 2004.

² Ehn 2010.

i organiseringen av svensk länsförvaltning och fortfarande präglas delar av den offentliga verksamheten på länsnivå av oklara ansvarsförhållanden, komplicerade regelverk och en mångfasetterad organisationsstruktur. Samordningsproblematiken har fått stort utrymme i olika offentliga utredningar, i utvärderingsanalyser och även inom den samhällsvetenskapliga forskningen har problemet fått uppmärksamhet under årens lopp.³ Den här studien avser att bygga vidare på denna kunskapsbank och rikta särskild uppmärksamhet mot de senare årens reformutveckling där såväl landsting (som i Skåne och Västra Götaland) som kommunala samverkansorgan kommit att påverka den regionala samordningssituationen på ett nytt sätt.

Studiens övergripande problemområde behandlar politisk styrning. Regional utvecklingspolitik är ett politikområde som av statsvetaren Stig Montin, professor i statskunskap vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, har betecknat som ett exempel på *den tredje generationens politikområden*. Montin skriver följande:

Sett i ett lite större sammanhang kan sägas att utvecklingspolitik ingår i en löslig familj av en rad nya politikområden, som i annat sammanhang kallats för tredje generationens politikområden (...). Exempel på nya områden är, hållbarhetspolitik, kvinnofridspolitik, regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, folkhälsopolitik, barnrättspolitik och klimatpolitik.⁴

Montin identifierar fyra kännetecken för politisk styrning inom den tredje generationens politikområden. Följande egenskaper lyfts fram (vilket då även gäller för den politiska styrningen av den regionala utvecklingspolitiken):

1. Styrning sker genom *samordning* av olika typer av resurser vilket leder till, om samordningen fungerar, att resultatet blir mer än summan av delarna. Statens styrning handlar då, inte i första hand om styrning via rättsregler och budgetmedel, utan om *institutionellt kapacitetsbyggande*.
2. Den politiska styrningen karakteriseras av en *administrativ pluralism* där olika enheter agerar som mer eller mindre självständiga aktörer.
3. Den politiska styrningen bygger på ett *samarbets- eller partnerskapstänkande*.
4. Den politiska verksamheten kännetecknas av en dominans för *projektpolitik*, dvs. politiken bygger på medel som skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid.

³ Utredningsmaterialet är omfattande (den senaste i raden var Ansvarskommittén (SOU 2007:10), utvärderingar och analyser av skilda delar av den regionala samordningsproblematiken är likaså omfattande (se t.ex. den studie som länsstyrelserna själva genomförde (på regeringens uppdrag) under 2004/2005 – *Samordning för hållbar regional utveckling*, rapport framtagande av länsstyrelserna i Västerbottens län och i Örebro län)). I samhällsforskningen bör Björn Beckmans studier av regionalpolitisk samordning nämnas (se t.ex. Beckman & Carling 1989) liksom ett par studier av Peter Ehn (Ehn 1999, Ehn 2010).

⁴ Montin 2010.

En viktig utgångspunkt för detta arbete är att studera politisk styrning, dvs. statsmaktens styrning av den regionala utvecklingspolitiken, utifrån de målsättningar som lagts fast av riksdag och regering. I analyser av politisk styrning inom politikområden av det slag som den regionala utvecklingspolitiken är ett fall av utgör alltså samordning ett nyckelbegrepp. I denna studie kommer jag att studera samordningsmekanismer i fem län; Dalarna, Jönköpings län, Östergötland, Skåne och Västra Götaland. I de tre förstnämnda länen är kommunala samverkansorgan (KSO) ansvariga och i de två sistnämnda är det landsting (eller regionkommuner som jag kommer att kalla dem) som är ansvariga för den regionala utvecklingspolitiken. Den viktigaste *analysuppgiften*, som ska vidareutvecklas i avsnitt 1.3 nedan, är att jämföra förutsättningarna och innehållet i den regionala samordningen mellan å ena sidan län med KSO och, å den andra sidan, län med regionkommuner.⁵ På så vis kan vi också, om än på ett övergripande plan, värdera effektiviteten i den statliga styrningen av den regionala utvecklingspolitiken.

1.2 Uppdraget

Uppdraget består i att till *Utredningen om den statliga regionala förvaltningen* (Fi 2009:07) lämna en PM som innehåller en beskrivning av hur samordningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen fungerar gällande de områden inom regional utveckling som staten har överlåtit till den kommunala nivån (genom landsting eller samverkansorgan). I utgångspunkterna för uppdraget anges följande som mer specificerade uppgifter:

- En beskrivning av hur arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna fungerar i landsting respektive samverkansorgan. Beskrivningen ska inkludera en analys av möjligheterna att hantera frågorna utifrån ett regionalt helhetsperspektiv samt eventuella övriga skillnader relaterade till den kommunala nivåns organisationsform.
- En beskrivning av förutsättningarna för en effektiv samordning mellan statliga myndigheter och landsting respektive samverkansorgan.

⁵ Ett förtydligande inför den fortsatta läsningen av denna rapport gällande vad jag menar med (1) *Kommunala samverkansorgan* (=de kommunalförbund som startats i 13 län med ansvar för regionala utvecklingsuppgifter enligt lagen (SFS 2002:34) om samverkansorgan i länen), (2) *Regionkommuner* (= landstingen i Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland som ansvarar för regionala utvecklingsuppgifter enligt lagen (SFS 2007:213) om regionalt tillväxtarbete. Genom att använda termen 'regionkommun' istället för landsting undvikes en sammanblandning av det som är specifika kännetecken för Skåne och Västra Götalands län jämfört med övriga landsting i Sverige som, bortsett från Hallands läns landsting och Gotlands kommun, inte har dessa vidgade befogenheter), (3) *Självstyrelseorgan* betecknar (1) + (2) ovan, dvs. både de kommunala samverkansorganen och regionkommunerna,

I uppdraget sägs också att de rapporter som landsting och samverkansorgan lämnar i enlighet med förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete bör vara en av utgångspunkterna för studien. Studien kommer att genomföras i fem län (utifrån underlag och överläggning med utredningssekretariatet). De län och regionorgan som valts är *Skåne* och *Västra Götaland* (som jag fortsättningsvis kommer att benämna regionkommuner), *Dalarna*, *Jönköpings län* samt *Östergötland* (vars regionorgan jag benämner kommunala samverkansorgan, ibland bara KSO). Uppdraget ska redovisas till utredningens sekretariat den 15/9 2011.

1.3 Studiens syfte och analysuppgifter

Syftet med denna studie är, baserat på de utgångspunkter som är givna i uppdraget, att analysera hur arbetet med regionalt tillväxtarbete samordnas i ett urval av län och möjligheterna att i dessa län hantera de regionala utvecklingsfrågorna utifrån ett helhetsperspektiv. Avsikten är främst att fokusera intresset mot de kommunala samverkansorganens hantering av sitt samordningsansvar inom det regionala tillväxtarbetet och härvid jämföra samverkansorganen med hur det regionala tillväxtarbetet samordnas i de två regionkommunerna i Skåne respektive i Västra Götaland. Den politiska styrningen av den regionala utvecklingspolitiken är, som jag noterade redan i inledningsavsnittet ovan, i hög grad beroende av att politikgenomförandet vilar på en stark institutionell kapacitet som möjliggör en effektiv samordning av olika aktörsintressen i respektive region. Tanken är att, om än på ett övergripande plan, värdera effektiviteten i den statliga styrningen av den regionala utvecklingspolitiken. I detta avseende kan studien också ses som ett försök att peka på komponenter som är centrala i en förmodad utveckling där nya och geografiskt sett större regioner skapas. Studiens analysuppgifter kan summeras i tre delar:

Jag kommer, *för det första*, att karakterisera samordningsproblematiken i det regionala utvecklingsarbetet utifrån tre samordningsdimensioner. Det gäller samordning mellan, å ena sidan, det regionala självstyrelseorganet (KSO/regionkommun) och, å den andra sidan av..

1. staten,
2. kommunerna samt
3. näringsliv och organisationer

Analysen av *samordningen* mellan involverade aktörer kommer att göras med hjälp av teorier om samordning (positiv och negativ samordning). Teorierna i denna del kommer att presenteras i kapitel två. Samordningsfrågorna kommer också att analyseras med hjälp av en jämförelse mellan mina tre KSO och de båda regionkommunerna. Samordningsanalysen presenteras i kapitel tre.

För det andra kommer jag att presentera några, ur samordningssynpunkt, principiellt betydelsefulla iakttagelser rörande tre delasppekter:

1. det regionala utvecklingsprogrammet,
2. frågor kopplade till fördelningen av medel ur anslaget för regionala tillväxtåtgärder
3. utarbetandet av regionala kompetensplattformar,

Tanken är att i denna del, som återfinns i kapitel fyra, exemplifiera och konkretisera analysen av samordningsfrågorna som gjordes i kapitel tre. Urvalet av delasppekter ovan har gjorts utifrån principen att få med det viktigaste styrande dokumentet i det regionala utvecklingsarbetet och att därefter ge illustrationer hämtade från hur de olika regionorganen arbetar med och samordnar politiken inom två områden; dels översiktligt om medelsanvändningen ur anslaget för regionala tillväxtåtgärder och dels mer specifikt i regionorganens arbete med regionala kompetensplattformar.

För det tredje avslutas rapporten, i kapitel 5, med en summering av rapporten. I summeringen görs en övergripande värdering av hur väl de studerade regionerna lyckats i sina samordningssträvanden och därmed också effektiviteten i den politiska styrningen av politikområdet. Detta görs på tre sätt: För det första genom att peka på möjligheterna att i dessa län hantera de regionala utvecklingsfrågorna utifrån ett helhetsperspektiv. För det andra kommer jag att göra jämförelser mellan KSO och regionkommunerna i min studie när det gäller effektiviteten i det regionala utvecklingsarbetet. För det tredje är avsikten att lämna ett par summerande reflektioner som är kopplade till en förmodad utveckling där nya och geografiskt sett större regioner skapas.

Studiens analysuppgifter kommer att avgränsas till fyra huvudsakliga aktiviteter med koppling till det regionala tillväxtarbetet:

1. regionorganens arbete med de *regionala utvecklingsprogrammen*
2. samordning och organisering av *tillväxtarbetet i allmänhet* och i synnerhet avseende
3. användningen av *statliga medel* för det regionala tillväxtarbetet
4. uppdraget att arbeta med *kompetensplattformar*

Det är att märka att dessa uppgifter tillsammans (och även var för sig) utgör en mycket omfattande och komplex organisations- och verksamhetsstruktur. Av detta skäl kommer studien att bedrivas på ett övergripande plan och jag kommer inte att komma in på mer detaljerade analyser av varken organiseringsprocesser eller konkreta aktiviteter. Undersökningen baseras på två typer av material; dels intervjuutsagor, dels på olika typer av skriftlig dokumentation. Jag har gjort intervjuer med ledande tjänstemän på länsstyrelserna och i de kommunala sam-

verkansorganen.⁶ Eftersom de båda regionkommunerna i studien utnyttjas som jämförelseobjekt har jag inte genomfört intervjuer med företrädare för dessa. Jag har dock i en rad andra studier genomfört sådana intervjuer och jag har använt resultat ur dessa tidigare studier som underlag i denna rapport.⁷ Vilka som intervjuats framgår av bilaga 1.

Det är också att märka att jag i denna studie inte ägnar ett specifikt intresse åt vare sig planeringen av den regionala infrastrukturen eller frågor kopplade till den nya kulturpolitiken. Infrastrukturfrågorna exkluderas då en sådan analys skulle bli alltför omfattande. Den nya kulturpolitiken befinner sig ännu i sin linda och på planeringsstadiet i huvuddelen av länen i Sverige. Eftersom det regionala utvecklingsarbetet utgör ett omfattande och komplicerat politikområde finns det dock på några ställen i min analys kopplingar till både infrastrukturplaneringen och kulturpolitiken, men jag gör ingen specifik analys av dessa planprocesser som sådana.

⁶ Jag har inte haft möjlighet att göra någon intervju vid länsstyrelsen i Jönköpings län.

⁷ I några fall har jag inhämtat information från tjänstemän vid Region Skåne och Västra Götalandsregionen via e-post och telefonsamtal.

2. Teori

2.1 Inledning – om styrning av regional utvecklingspolitik

Den grundläggande ansatsen i denna studie behandlar frågor om hur ett antal politiska aktiviteter på regional nivå organiseras och samordnas. Den politiska miljö, benämnd regionalt utvecklingsarbete eller regionalt tillväxtarbete (jag kommer fortsättningsvis att använda båda dessa benämningar och jag gör ingen begreppsmässig skillnad mellan dem), som ska studeras präglas i hög grad av att bedrivs i nätverk och på grundval av förhandlingar mellan en stor mängd aktörer. Inledningsvis kopplade jag detta till det Stig Montin kallat den tredje generationens politikområden. Om vi gör en något bredare teckning av denna karakteristik kan sägas att det i den statsvetenskapliga forskningen har den typen av politiska processer beskrivits som en utveckling från government till governance.⁸ Vi skulle kunna säga att governan-cestyrning innefattar styrformer som har det gemensamt att de avviker från den traditionella statliga förvaltningsstyrningen (som bygger på hierarkiska relationer, på representativ demokrati och på regel- och budgetstyrning) och där man istället kommit att betona styrning genom sådant som samordning, administrativ pluralism, partnerskap, projektpolitik etc.

En framträdande brittisk governanceforskare, Janet Newman, noterar i en forskningsöversikt inte mindre än 10 olika konsekvenser för samhällsstyrningen i övergången från government till governance. Några av dessa beskriver utvecklingen som (1) en övergång från hierarkisk styrning till nätverksstyrning, (2) interaktion mellan offentliga och privata aktörer i självstyrande partnerskap, (3) styrning genom projektarbete, (4) betoning av ledarskap och förhandlingsförmåga samt (5) utveckling av samordningsmekanismer för att åstadkomma en politik 'underifrån' med lokala och regionala organisationer som drivande aktörer etc.⁹

En metodologisk tematik i forskningen om governancestyrningen har i hög grad handlat om att utveckla en ny analytisk verktygslåda för att bättre förstå den typen av förändringstendenser. Det har rört behoven av att revidera alltifrån statsteorins olika analytiska huvudfåror ner till förvaltningspolitiska och organisationsteoretiska analyser av implementering och styrning. Till detta har governanceforskningen kommit att inbegripa såväl normativa som mer deskriptiva analysmoment. Analyser av nätverkskonstellationer och partnerskapsarrangemang föder naturligtvis frågor om politikens normativa grundvalar. En del menar att exempelvis partnerskap

⁸ se Rhodes 1997, Pierre & Peters 2000, Newman 2005.

⁹ Newman 2005

innehåller en positiv flexibilitet och tar fasta på en gemensam vilja att lösa angelägna samhällsproblem medan andra riktar kritiska frågor rörande partnerskapens dolda maktordning och bristen på offentlig insyn och transparens.¹⁰

Därmed är också begreppet governance mångtydigt och omtvistat. Den brittiske förvaltningsforskaren, R.A.W Rhodes, identifierar i en begreppsöversikt inte mindre än sju olika betydelser medan en annan forskare, Paul Hirst, nöjer sig med fem versioner i användningen av governancebegreppet. Den svenske statsvetaren Jon Pierre hävdar att governancebegreppet äger relevans i ett brett spektrum av teoretiska ansatser även om den grundläggande frågan inom forskningsfältet är att utveckla referensramar för att analysera statens roll som samordnare av skilda politikområden.¹¹ Vi kan alltså räkna in en rad olikartade perspektiv och analysmodeller inom forskningsfältet ifråga.

Svensk regionalpolitik, som på 1960-talet kom att etableras som ett eget politikområde, faller väl in i det teoretiska schema som tecknats ovan. Regionalpolitiken var under dess inledande två decennier i hög grad ett politikområde där den centrala statsmakten höll i dirigentpinnen och där den regionala statliga förvaltningen, med länsstyrelserna som ansvariga, hade en nyckelroll. Med ökande inslag av decentralisering av regionalpolitiken från 1980-talet och framåt kom den starka centralstatliga styrningen att successivt undergrävas.¹² Med debatten om Sveriges medlemskap i EU och om tanken om ett Regionernas Europa under 1990-talets första år kom aktörer inom det kommunala självstyrelsesystemet (både kommuner och landsting) att rikta allt större anspråk på att få ta över ansvaret för regionalpolitiken. Det som varit en utpräglad länsförvaltningslinje i regionalpolitiken kom från slutet av 1990-talet att alltmer bli till en länsdemokratilinjé där den bärande tanken är att det regionala utvecklingsarbetet bör drivas fram underifrån med ett starkt deltagande från lokala och regionala aktörer i respektive län.¹³

Politiken fick därmed också alltmer en karaktär av att bedrivas i förhandlingsnätverk och i form av projektsatsningar. Med EU-politiken kom också det regionala utvecklingsarbetet att bedrivas med hjälp av det som kallas partnerskapspolitik. Politikområdet kan idag sägas ha många delar gemensamt med det som beskrivits som en utveckling från government till governance. Regionalpolitikens nätverk kännetecknas av att baseras på förhandlingar i nätverk, på partnerskapsmodeller, i projektaktiviteter, på normativt och demokratiskt konstruerade identiteter osv.¹⁴ Om vi utgår från vad regeringen säger i budgetpropositionen för 2010/11

¹⁰ se t.ex. Hedlund & Montín 2009, Hudson & Rönnblom 2003, Elander 1999.

¹¹ Rhodes 1997, Hirst 2000, Pierre 2000.

¹² se Johansson 1991.

¹³ se Johansson 2010

¹⁴ se Johansson & Rydstedt 2010.

rörande målen för den regionala tillväxt- och utvecklingspolitiken sägs bl.a. att insatserna måste anpassas till de specifika förutsättningar som finns i varje region och att politiken ska bedrivas genom ett ökat lokalt och regionalt inflytande över och ansvar för statliga tillväxtresurser. Man slår så fast:

Målet för politiken nås bäst genom en väl fungerande dialog och samordning dels mellan politiska områden på nationell nivå, dels mellan insatser på lokal, regional och nationell nivå.¹⁵

I ett antal strecksatser markerar därefter regeringen inte mindre än 8 mer specificerade målsättningar. I huvuddelen av dessa målsättningar (i åtminstone 6 av de 8 strecksatserna) betonas processvärden som handlar om ”att utveckla samarbete”, att åtgärderna ska ske i ”samspel med”, att man ska utveckla ”tvärssektoriella arbetssätt”, att politiken ska vara ”samordnad”, att den ska ”ske under samverkan”, att den ska skapa förutsättningar för ett ”regionalt ledarskap” osv. Det är alltså tydligt, vilket utgör den här rapportens övergripande utgångspunkt, att statens styrning för att uppnå målen i den regionala utvecklingspolitiken handlar om att stärka det man i förvaltningsforskningen benämner *institutionellt kapacitetsbyggande*. En central del i detta utgörs av styrningen genom *samordning* av de aktörer, nätverk, partnerskap och projekt som utgör huvudingredienser i genomförandemiljön. Jag ska i nästa delavsnitt precisera studiens teoretiska orientering för att sortera och renodla karakteristiken av hur politik samordnas i denna typ av nätverksstrukturer.

2.2 Teoretiska utgångspunkter

Jag kommer utifrån de ovan och tämligen allmänt uttryckta perspektiven utnyttja ett antal mer preciserade teoretiska instrument för att komma åt de analysuppgifter som presenterades i föregående kapitel. I huvudsak är det två knippen av sådana operativa teorier som ska utnyttjas: Teorier om (1) Organisering och (2) Samordning. Teorierna om organisering ska ses som en mer övergripande referensram för studien och innehåller komponenter som jag har använt för att strukturera mitt material (intervjuer och skriftlig dokumentation).

Organisering

Grundläggande för teorier om organisering är deltagande.¹⁶ Politisk organisering är processer där aktörer handlar för att gemensamt definiera och åtgärda samhällsproblem. Deltagandet

¹⁵ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 19, sid 44 (min kursivering)

¹⁶ se Bostedt 1991, kap. 3

har, för att kunna sägas vara en organiseringsprocess, en viss regelbundenhet och är i någon mån formbunden. Enligt statsvetaren Lennart Lundquist, som utvecklat en konkret operationalisering, innebär organisering en process där aktörernas *preferenser*, dvs. rangordningen av aktörernas mål och önskningsar, omsätts till *prioriteringar* som är de faktiska politiska riktlinjerna i samband med det politiska handlandet. Preferenserna och prioriteringarna måste, för att få till stånd en konkret organiseringsprocess, kopplas till dels *resurser* (pengar, kapital, personal, information), dels *handlingsförmåga*, dels ett intresse av att handla och dels redskap för att handla.¹⁷ Den aktuella organiseringsprocessen drivs fram av enskilda individer i en oftast mycket komplicerad process där Lundquist identifierar fem variabler som väsentliga för att förstå organiseringsprocessens förlopp och utfall:

- *Strukturering* anger hur den interna resurs- och maktfördelningen går till. Är det en strukturering efter demokratiska principer (fullmäktige/styrelse), efter hierarki (över- och underordnade i ett fastlagt regelverk) eller efter nätverksprinciper osv.
- *Roller* är själva enheterna i organisationens arbetsfördelning och bestämmer vad en viss aktör får och bör göra i organisationen och kan exempelvis vara chefsroll, expertroll, verksamhetsspecifika roller, administrativa roller etc.
- *Procedurer* reglerar och samordnar rollernas interaktion och utgörs av de metoder eller tekniker som organisationen utnyttjar i sin verksamhet.
- *Kultur* är de normer som binder samman aktörerna och består av dominerande värden och verklighetsuppfattningar som medlemmarna i organisationen har.
- *Rum* berör organisationens geografiska aspekter och kan gälla den geografiska räckvidden för verksamheten, ortsmässig organisation eller utformningen av organisationens lokaler osv.

Om vi uttrycker det nyss sagda i en något annorlunda språkdräkt kan sägas att en organiseringsprocess utgår från ett antal aktörers mål eller önskningsar (rangordnade preferenser) att åstadkomma samhällsförändringar. För att uppnå målen krävs resurser i form av pengar, kunskaper och/eller personal som i sin tur ingår i en institutionell ordning eller strukturering där det finns specifika roller, en grundläggande kultur, utvecklade arbetssätt och en bestämd rumslig karaktär. Grundtanken är att de fem organiseringsvariablerna utgör kanaler genom vilka aktörernas preferenser eller avsikter omvandlas till politisk handling.

¹⁷ se Lundquist 1987, Lundquist 1998, jfr även Bogason 2000, s. 98f.

Jag kommer i analysen av samordningen av det regionala tillväxtarbetet i de fem län som ingår i denna studie att utnyttja dessa teorier på ett övergripande plan. De har främst fungerat som vägledning för att ta fram intervju- och forskningsfrågor i undersökningen. Olika typer organiseringsprocesser antas påverka både hur verksamheten vid respektive regionorgan bedrivs och hur samordningsaspekten hanteras.

Samordning

Samordning är ett begrepp som åtminstone delvis kan sägas vara omdiskuterat i den statsvetenskapliga och organisationsteoretiska forskningen. Begreppet är närbesläktat med begrepp som t.ex. samverkan, samarbete och samråd. En viktig utgångspunkt vad gäller just samordning är att begreppet ofta förknippas med ett maktperspektiv. Samordning förutsätter en interaktion med två eller flera aktörer (personer, organisationer, stater etc.) och syftar till att åstadkomma förändringar som innebär att de deltagande aktörerna anpassar sig till någon form av överenskommelse (som man inte skulle ha gjort om samordningsinitiativen inte existerat). Samordning kan vara framtvingad av auktoritativa regler i t.ex. lagstiftning men kan också utgöra ett resultat av förhandlade uppgörelser där likvärdiga parter interagerar för att i olika avseenden dra nytta av interaktionen (även om man som enskild aktör inte kan få alla sina preferenser uppfyllda på ett optimalt sätt). Den dominerande inriktningen av analyser av samordning i politiska och administrativa system utgår från en mix av både auktoritativt bestämda samordningsmekanismer och förhandlade uppgörelser om samordning i specifika verksamheter.¹⁸ Jag ska inte utveckla begreppsdiskussionen vidare i denna studie utan nöja mig med att utifrån denna allmänna orientering presentera ett eget förhållningssätt och utgångspunkter för hur jag tänker studera samordningen i denna studie.

Min övergripande analysram av regional samordning kommer att utgå från det som i forskningslitteraturen om samordning kommit att benämnas som positiv respektive negativ samordning.¹⁹ I den *positiva samordningen* prövas samordningsvärden i det regionala tillväxtarbetet utifrån teorier om politisk styrning i nätverk(exempelvis kopplat till governancebegreppet). Grundläggande i denna del är att en rad olika aktörer deltar i ett samarbete där man räknar med att kunna vinna nya resurser som man inte skulle ha gjort samarbetet förutan. Huvuddelen av de politiska aktiviteterna i den regionala utvecklingspolitiken sker i förhandlingsnätverk med olika grad av ömsesidighet och beroendeförhållanden mellan aktörerna. Samordning blir i detta perspektiv ett sorts resursspel. I aktörsutbytet samlas alltså olika in-

¹⁸ Forskningen om samordning i offentlig politik är mycket omfattande. En översiktligt skriven och tankeväckande artikel har författats av Peters (1998).

¹⁹ Scharpf 1994

tressenter som har olika mål och som kan bidra med olika typer av resurser. Utfallet av interaktionen betingas av en rad faktorer som t.ex. antalet deltagare, rumsliga förhållanden, aktörernas problembilder, kulturella faktorer, frekvensen i utbytet (dvs. hur ofta man träffas), yttre hot (eller konkurrens), ledarskap och andra personliga egenskaper hos de personer som är involverade m.m.²⁰

En viktig del i min analys av det regionala tillväxtarbetet utgår därför från att olikheter i organiseringsaspekterna (se ovan) antas ha en påverkande funktion för hur väl man lyckas i samordningssträvandena. Samordningen av aktörernas agerande i dessa nätverk utgör en nyckelfråga för effektiviteten i politiken. Den positiva samordningen innebär att de olika deltagarna kan dra nytta av komparativa fördelar genom att delta i och bidra med resurser i förhandlade uppgörelser som annars skulle förbli outnyttjade. Varje aktör har, i kraft av sin specifika ställning eller kompetens, möjlighet att i utbyte med andra aktörer frigöra nya resurser eller handlingsmöjligheter. Poängen är att det är först i resursutbytet med andra aktörer som dessa samordningsvinster uppstår.

Med *negativ samordning* är ambitionen i samordningssträvandena betydligt mindre omfattande. Nu handlar det om att den ansvarige för samordningen ser till att de övriga involverade i nätverket så att säga inte springer i vägen för varandra. Det finns gott om exempel ur den regionalpolitiska historien på hur offentliga insatser inom ett område, exempelvis projekt för att bevara grundläggande service i glesbygd, motverkas av offentliga insatser inom ett annat område (t.ex. nerläggning av ett kontor inom Försäkringskassan). Man skulle nog kunna hävda att huvuddelen av debatten och politiska reformer för att hantera sektorssamordningsproblem (uttryckt som stuprör i samhällsorganisationen) har karaktären av att i huvudsak utveckla metoder för negativ samordning. Inom den regionala utvecklingspolitiken har en grundproblematik i detta sammanhang handlat om att det finns risker att regionernas utvecklingsuppdrag ibland kan komma att korsa och utöva en negativ inverkan på exempelvis kommunernas näringslivspolitiska ambitioner etc.²¹

Jag kommer i analysen av samordningssträvandena i denna studie undersöka aspekter av både positiv och negativ samordning. Jag kommer att studera negativ samordning i första hand utifrån de formella regler (som just anger miniminivåer för samordning) som existerar i den regionala utvecklingspolitiken rörande regional samordning. Den positiva samordningen ska analyseras utifrån de regionala aktörernas beroendeförhållanden i de förhandlingsnätverk

²⁰ Scharpf 1978, Beckman & Carling 1989

²¹ se t.ex. Pierre & Schütt 2003.

som existerar i respektive län. Även relationerna mellan negativ samordning (de formella reglerna) och den positiva samordningen ska uppmärksammas.

3. Samordning i samverkansorgan och regionkommuner

3.1 Inledning

Den följande analysen kommer att utformas tematiskt, dvs. jag kommer inte att göra någon länsvis presentation av materialet. Jag kommer istället att karakterisera samordningsproblematiken i det regionala utvecklingsarbetet utifrån en bild som illustrerar det jag kallar *det regionala utvecklingskomplexet*.²² I denna bild kommer jag analytiskt att urskilja tre samordningsdimensioner (som i verkligheten inte är urskiljbara på det sättet): Det gäller samordning mellan, å ena sidan, det regionala självstyrelseorganet (KSO eller regionkommun) och, å den andra sidan av...

1. staten,
2. kommunerna samt
3. näringsliv och ideell sektor.

Dessa samordningsdimensioner kommer att analyseras med hjälp av en jämförelse mellan mina tre KSO och de båda regionkommunerna, men kommer att analyseras var för sig i tre olika delavsnitt. Inledningsvis ska jag dock, i avsnitt 3.2 nedan, behandla det regionala utvecklingskomplexet i stort. Kapitlet avslutas (i delavsnitt 3.6) med en summering av samordningsdimensionerna och då kommer teorierna om samordning (se kapitel två) att mer uttryckligen lyftas in i framställningen. Kapitlet kommer också att avslutas med att ett antal förutsättningar eller strategier för att hantera de regionala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv.

3.2 Det regionala utvecklingskomplexet – samordning i tre dimensioner

Det är värt att inledningsvis notera och för att förtydliga innehållet i samordningen av det regionala utvecklingsarbetet att detta är reglerat i ett antal olika författningar.²³ Det gäller främst följande:

- Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete
- Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen
- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

²² Uttrycket 'det regionala utvecklingskomplexet' finns utvecklat i en rapport av Björn Beckman och Lena Ramfelt (1997)

²³ för en aktuell analys och karakteristik av 'regional samordning' och regelverket, se Törnvall 2010. Peter Ehn gör i en rapport en översiktlig historisk analys av samordnad länsförvaltning (se Ehn 2010), se även SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet*

- Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Den regionala utvecklingspolitikens regelverk markerar ett antal samordningsuppgifter som åvilar det organ som ansvarar för det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet. I såväl lagen om samverkansorgan (som gäller KSO) som i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (som gäller för regionkommunerna) stadgas ett övergripande samordningsansvar med följande lydelse i (min kursivering):

3 § Ett samverkansorgan har till uppgift att

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter,
2. *samordna insatser för genomförandet av strategin*²⁴

Det är alltså tydligt att det formella samordningsansvaret för den regionala utvecklingspolitiken i län med KSO och med regionkommuner finns hos just dessa organ. I förordningen om regionalt tillväxtarbete finns liknande formuleringar och här kan vi också utläsa en något mer utförlig precisering vad detta samordningsansvar (kopplat till det regionala utvecklingsprogrammet) innefattar. I förordningen föreskrivs (i 7§) att det regionala utvecklingsprogrammet utgör en samlad strategi för länets regionala tillväxtarbete. I bestämmelsen preciseras att RUPen bör ha funktionen att binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling. Det stadgas även att programmet ska ligga till grund för andra typer av program eller strategier med koppling till det regionala utvecklingsarbetet (t.ex. regionala tillväxtprogram, strukturfondsprogram, territoriella program etc.).

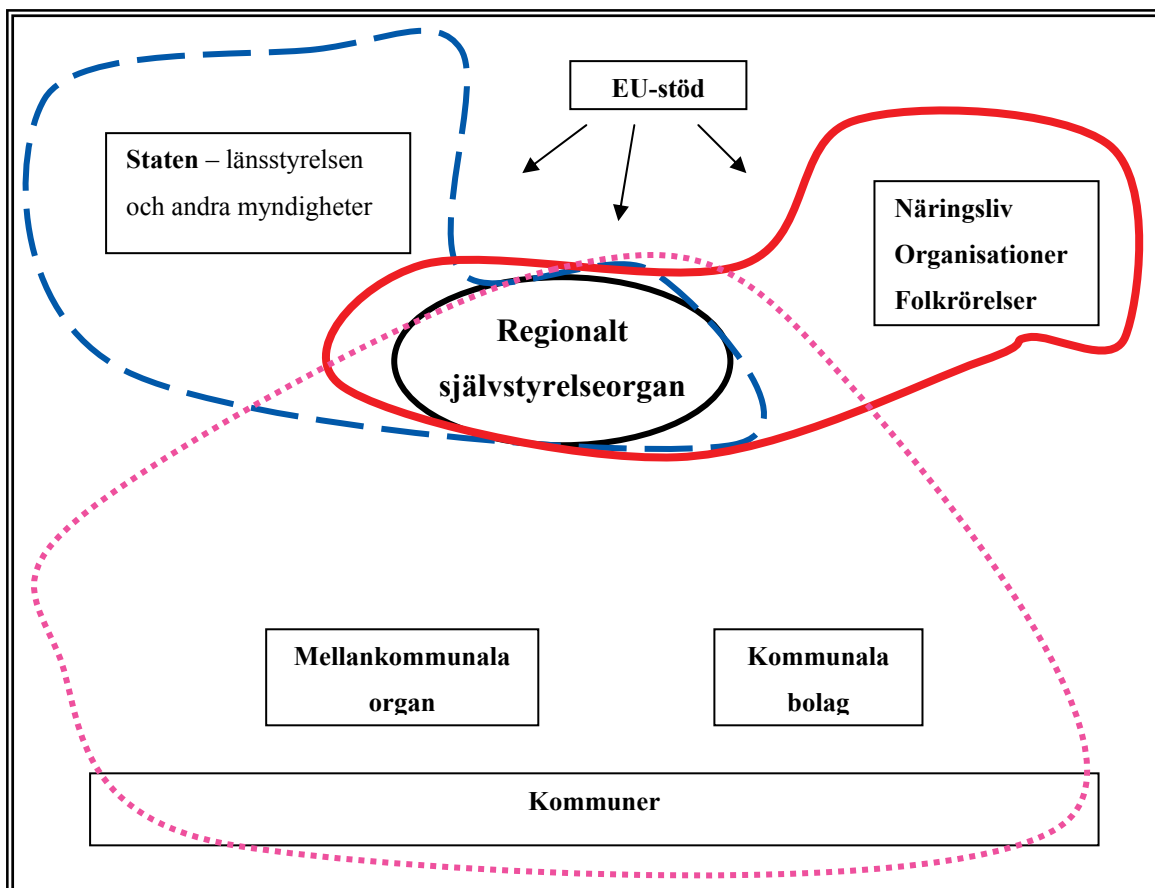
Detta stadgande följs upp i 11§ där det markeras att det organ som ansvarar för RUPen ska samordna genomförandet av programmet och att detta ska ske i samverkan med bl.a. kommuner, statliga myndigheter och med näringsliv och organisationer²⁵ Lagstiftaren anger alltså att det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra ett övergripande ramverk för planering och genomförandet av olika aktiviteter inom den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Rimligtvis bör reglerna i denna del innebära att olika delverksamheter inom politikområdet kan föras tillbaka på de utgångspunkter och riktlinjer som givits i det regionala utvecklingsprogrammet.

En viktig uppgift i denna studie är att undersöka i vilken grad denna samordning (utifrån olika delar i det regionala utvecklingsprogrammet) kunnat realiserats i de fem län som ska stu-

²⁴ Lag (SFS 2002:34) om samverkansorgan i länen

²⁵ Förordning (SFS 2007:713) om regionalt tillväxtarbete

deras. Jag kommer i analysen av samordningsaspekterna att ta fasta den nyss nämnda paragrafen i förordningen om regionalt tillväxtarbete och ägna uppmärksamhet åt samordningsaspekter kopplade till (1) statliga myndigheter (och EU), (2) till kommunerna och (3) till näringsliv och organisationer. Analysansatsen utgår från det jag kallar ett regionalt utvecklingskomplex och kan schematiskt gestaltas på följande sätt:



Figur 2. Det regionala utvecklingskomplexet.

I figuren har tre typer av samordningsdimensioner lagts in, dvs. självstyrelseorganets relationer till staten, till kommunerna och till näringsliv- och organisationer. En grundläggande ambition att fokusera intresset mot de kommunala samverkansorganens hantering av sitt samordningsansvar inom det regionala tillväxtarbetet och att jämföra denna med hur det regionala tillväxtarbetet samordnas i de två regionkommunerna. Den viktigaste analysuppgiften är att jämföra förutsättningarna och innehållet i den regionala samordningen i län med KSO och i län med regionkommuner. Den politiska styrningen av den regionala utvecklingspolitiken är en fråga om i vilken utsträckning politikgenomförandet vilar på en stark institutionell kapacitet som i sin tur möjliggör en effektiv samordning. Tanken är att, om än på ett övergripande

plan, värdera effektiviteten i den statliga styrningen av den regionala utvecklingspolitiken. Studien ska också ses som ett försök att peka på komponenter som, ur samordningssynpunkt, är centrala i en förmodad utveckling där nya och geografiskt sett större regioner skapas. I de tre samordningsdimensionerna existerar, som ska visas i det följande, olika typer av samordningspotential och samordningsproblem. Låt oss titta närmare på dessa tre dimensionerna var för sig:

3.3 Samordning med staten

Samordningsdimensionen mellan det regionala självstyrelseorganet och staten bör beskrivas utifrån den tämligen omfattande reglering som statsmakten ålagt de statliga myndigheterna i förhållande till olika uppgifter inom det regionala tillväxtarbetet och i förhållande till självstyrelseorganet. I dessa bestämmelser understryks de statliga myndigheternas, och särskilt länsstyrelsens ansvar att dels samordna statens aktiviteter i den regionala utvecklingspolitiken och dels bistå andra utvecklingsaktörer i länet med olika former av stöd för att kunna förverkliga centrala mål i den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Ett antal paragrafer i förordningen om regionalt tillväxtarbete preciserar statens åtaganden i denna del.

- * Statliga myndigheter ska, inom sina verksamhetsområden, verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. I myndigheternas verksamhetsplanering ska därför insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsprogrammen och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas (14§)
- * Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet ska grundas på prioriteringarna i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 (15§)
- * De statliga myndigheterna ska...
 - a. prioritera myndighetens gemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet,
 - b. i god tid samråda det organ som samordnar det regionala tillväxtarbetet i länet i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt
 - c. när verksamhetsminskningar övervägs samråda med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten och
 - d. informera det organ som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet om pågående eller planerad verksamhet som har betydelse för regionens tillväxt.(16§)
- * De regionala statliga myndigheterna ska informera sig om det regionala utvecklingsprogrammets mål för länets utveckling och redovisa för det organ som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet hur myndigheterna i sina verksamhetsplaner avser att bidra till målen i de regionala utvecklingsprogrammen (17§)

Slutligen ges ett speciellt uppdrag till länsstyrelsen i den följande 18§:

Länsstyrelsen har i samtliga län ansvaret för att

1. följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet,
2. främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet, och
3. i förekommande fall, löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.²⁶

Dessa bestämmelser är alltså både detaljerade och ganska omfattande. De statliga myndigheterna, som har verksamheter som påverkar det regionala tillväxtarbetet, ska verka för att mål i exempelvis RUPen kan förverkligas, man har att prioritera myndighetsgemensamma uppgifter i tillväxtarbetet, man ska informera och samråda med självstyrelseorganet om olika förändringar och aktiviteter i sammanhanget och man ska också i sina verksamhetsplaner redovisa för självstyrelseorganet hur man bidrar till målen i RUPen. Länsstyrelsen ska sedan se till att allt detta sker och dessutom ha en roll att samla och samordna de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Min undersökning visar att denna samordningsdimension innefattar en svårfångad och mångfasetterad problematik. Detta är ingen nyhet utan här befinner vi oss på klassisk mark i svensk länsförvaltnings historia. Man kan säga att de problem som exempelvis identifierades av länsförvaltningsutredningen 1967 utgjort en återkommande tematik fram till idag (senast problematiserad i Ansvarskommitténs arbete). Problemen idag har en betydligt större magnitud än vad som gällde på 1960-talet men berör ungefär samma principfrågor. Ett första problem berör de faktiska möjligheterna (intresset, viljan) för de statliga myndigheterna att uppfylla kraven i dessa bestämmelser. Ett andra problem rör i sin tur länsstyrelsens roll att samordna andra myndigheters insatser i länet samt rollen att informera självstyrelseorganet om skilda insatser från statens sida som kan tänkas påverka det regionala tillväxtarbetet.

Dessa problem, som finns väl gestaltade i mitt underlagsmaterial, har blivit mer accentuerad till följd av regionfrågans utveckling från 1990-talet och framåt. Detta bottnar dels i att den statliga myndighetsstrukturen så att säga flytt länet som geografisk hemvist, dels att de regionala utvecklingsuppgifterna omfattar alltfler uppgifter och dels att länsstyrelserna i de flesta län tappat ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Detta ställer också nya krav på, vad jag vill benämna, *institutionaliseringen* av denna samordningsdimension. Med institu-

²⁶ Förordning (SFS 2007:713) om regionalt tillväxtarbete

tionalisering avses i detta sammanhang att samordningsrelationerna utvecklas inom ramen för en formaliserad, varaktig och kontinuerligt aktiverad struktur som också har ett faktiskt (manifestat på något sätt) erkännande bland de involverade organisationerna.

Min studie visar att samordningsrelationerna i de båda länen med regionkommuner har en, visserligen fortfarande ofärdig, men ändå mer utvecklad institutionalisering jämfört med situationen i de län som har KSO. Detta visar sig i att de båda storregionerna har utvecklat både formella och informella samordningsformer genom t.ex. avsiktsförklaringar, samarbetsgrupper, konferenser, samverkansstrukturer osv. Dessa samordningsformer är alltså något mer utvecklade och etablerade jämfört med hur det förhåller sig i länen med KSO. I dessa sistnämnda finns också ett relativt utvecklat utbyte mellan självstyrelseorganen och de statliga myndigheterna men är ännu inte lika hög grad formaliserade och strukturerade som i Skåne och Västra Götaland. Denna skillnad mellan KSO-länen och storregionerna bottnar främst i att man i Skåne och Västra Götaland haft ett längre tidsspänn att utveckla samordningsrelationerna. En annan faktor i sammanhanget hänger ihop med att den statliga förvaltningsstrukturen har flytt den gamla länsindelningen, vilket ger de mindre länen en mer svårhanterlig samordningsrelation med de statliga myndigheterna.

Det bör dock tilläggas att samordningsrelationen måste odlas och vårdas kontinuerligt. Länsstyrelsen och regionkommunernas relationer runt de regionala utvecklingsfrågorna har sedan starten för över 10 år sedan förändrats på olika sätt. I samband med att ledande personer byts ut, vid exempelvis val eller vid personalförändringar, uppstår ofta också perioder av förnyat sökande gällande ansträngningarna att hitta en fungerande samtals- och umgängeston i utbytet mellan organen ifråga. Detta visar också att ett gott samordningslimat i en region i hög grad är betingad av vilka personer som är i ledande positioner bland de inblandade organisationerna.

Debatten idag om roll- och uppgiftsfördelningen mellan stat och regionala självstyrelseorgan utgår från två argumentationslinjer (som finns representerade i mitt material). Den första tar fasta på en principiell hållning som baserar sig på Ansvarskommitténs ställningstagande om att den statliga regionala förvaltningen huvudsakligen ska ägna sig åt ett myndighetsuppdrag (teknisk, juridisk eller social "expertis") medan självstyrelseorganen bör ansvara för utvecklingsuppgifter av olika slag. Föga förvånande är det främst företrädare för självstyrelseorganen som resonerar på detta sätt. Den andra argumentationslinjen är mer pragmatiskt infärgad och utgår från att regionorganen har att arbeta utifrån de riktlinjer och uppdrag som lagts fast av staten eller inom EU-systemet. I denna argumentation hävdas det ofta att det är en grannliga uppgift att skilja på vad som är myndighetsuppdrag och vad som är att betrakta

som utvecklingsuppgifter. Det är inte heller överraskande att detta mer pragmatiska förhållningssätt finns företrädd bland statens egna medarbetare.

Det finns ett antal sakfrågor som lyfts fram i denna debatt, där främst företrädare för självstyrelseorganen (både KSO och regionkommuner), efterlyser en omprövning av rådande ansvarsförhållanden. I KSO utgör fördelningen av medlen ur anslaget (1:1) för regionala tillväxtåtgärder en sådan fråga. Man kan, om jag förenklar, säga att självstyrelseorganen i Dalarna, Jönköpings län och Östergötland, förfogar över cirka 60% av anslaget medan resterande del finns kvar hos länsstyrelsen. Det är, inom ramen för den statliga budgetprocessen, sagt att denna andel successivt ska förskjutas till förmån för självstyrelseorganen. För externa betraktare av det regionala tillväxtarbetet (inklusive undertecknad) och för medborgare osv. är principerna bakom den aktuella fördelningen minst sagt oklara. Medlen för direkta företagsstöd (inom ramen för anslaget 1:1) ligger fortfarande på länsstyrelsen i län med KSO (i mitt material gäller detta främst Dalarna). Här åberopas, för att motivera denna ordning, att de direkta företagsstöden är förknippade med en tämligen specifik juridisk handläggning (likväl gäller detta då inte Regionförbundet i Kalmar län som förfogar över en del företagsstöd av detta slag, liksom i Västra Götalandsregionen).

När det gäller motiveringen att länsstyrelserna fortfarande förfogar över en del projektmedel (inom anslaget 1:1) är det pragmatiskt färgade argument som lyfts fram. Exempelvis pekar man här på att det finns tillväxtåtgärder som är kopplade till länsstyrelsernas ansvar för miljöfrågor, energiomställning, jämställdhetsarbete och jordbruksfrågor. Ett annat pragmatiskt färgat argument handlar om att länsstyrelserna erhållit utvecklingsmedel till projekt som drivits under en lång tidsperiod och att det är olämpligt att förändra finansieringen mitt i ett sådant arbete osv. Denna fråga utgör inte längre en konfliktpunkt i relationerna mellan länsstyrelsen och de båda regionkommunerna eftersom i stort sett hela anslaget för regionala tillväxtåtgärder finns hos de senare. Det finns väl då också en förhoppning bland företrädarna från KSO att denna fråga ska regleras på ett tydligare sätt i framtiden.

Utöver anslaget (1:1) för regionala tillväxtåtgärder utgör ytterligare ett par sakfrågor föremål för diskussion rörande ansvarsfördelningen i framtiden. Ett sådant område är landsbygdspolitiken där företrädare för KSO och regionkommunerna ifrågasätter argumentationen att jordbrukspolitikens struktur (där länsstyrelserna har ett betydande ansvar) också skulle utgöra förutsättning för att också koppla landsbygdspolitiken till detta. Argumentationen här är att landsbygdspolitik mer liknar regional tillväxtpolitik än en del av det jordbrukspolitiska stödet. Ett annat område utgörs av det som ibland benämns grön tillväxt (dvs. insatser inom miljöpolitikens och klimatomställningens område som också har tydliga kopplingar till det

regionala tillväxtarbetet). En del röster i intervjumaterialet ifrågasätter exempelvis regeringens beslut att låta länsstyrelserna få ansvaret för att bli s.k. pilotlän för grön tillväxt i bl.a. Dalarna och Skåne. Andra områden där det förekommer liknande ansvarsdiskussioner rör bl.a. jämställdhetsarbetet, framtagandet av miljömål och naturvårdsfrågorna.

Slutsatsen av mina iakttagelser i denna del är att samordningsdimensionen mellan självstyrelseorgan och stat utgör en kärnfråga inför framtida förändringar, både inom den statliga förvaltningsorganisationen och för arbetet inom de regionala självstyrelsesorganen. Det finns en kritisk debatt i de län jag besökt rörande dessa frågor. Länsstyrelserna uttrycker ofta kritik mot regelverket som styr samordningsprocesserna och efterlyser tydligare premisser för detta.²⁷ Det är alldeles uppenbart att flertalet av de regler som behandlar aktörssamordning med koppling till det regionala tillväxtarbetet har brister i realism och relevans. Företrädare för självstyrelseorganen hävdar å sin sida att det råder oklarheter rörande ansvarsfördelningen för olika sakfrågor med koppling till det regionala utvecklingsarbetet.

Jag tror inte, för att göra en svepande generalisering, att förändringar i regelverket kommer att lösa samordningsfrågorna i denna del (utan att därmed säga att en sådan översyn inte bör göras). Jag tror inte heller att den principiella ståndpunkt som formulerades av Ansvarskommittén som innebär att utvecklingsfrågor bör hanteras av självstyrelseorganen och att staten bör hålla sig till rättsvårdande uppgifter är realistisk i *alla* avseenden. Det är viktigt, enligt min uppfattning, att man erkänner att olika sakfrågor i den regionala utvecklingspolitiken (miljö, kompetensförsörjning, infrastrukturfrågor, kultur osv) kan innehålla komponenter av båda slag, dvs. har både rättsvårdande och utvecklingsorienterade inslag. Även om det regionala självstyrelseorganet bör ansvara för eller äga huvuddelen av de regionala utvecklingsfrågorna är det viktigt att markera betydelsen av att det finns statliga intressen närvarande i det mesta av denna politik. En grundmodell för att utveckla samordningsrelationerna handlar då mer om att institutionalisera en förhandlingsordning i respektive län än om styrning via regelverk. Jag ska i summeringen av detta kapitel återkomma till denna problematik.

3.4 Samordning med kommunerna

Samordningsdimensionen mellan självstyrelseorganet och kommunerna har stått i särskilt fokus i den svenska regionfrågans utveckling sedan Regionberedningen presenterade sitt slutbetänkande 1995. Regionberedningens förslag var att det regionala utvecklingsansvaret skulle

²⁷ jämför här skriften *Samordning för hållbar regional utveckling* som länsstyrelserna, på uppdrag av regeringen, tagit fram. Bland annat anser man här att de formella reglerna för samordning är otydligt beskrivna och inkonsekvent utformade. Man menar att det behövs en allmän översyn av statens (både länsstyrelsens och andra myndigheter) roll i den regionala utvecklingspolitiken.

föras över från länsstyrelserna till landstingen. Förslaget möttes av betydande kritik från primärkommunalt håll och Svenska Kommunförbundet drev vid denna tid en sorts kampanj under arbetsnamnet ”kommuner i samverkan”. Man såg vid denna tid risker för att landstingen skulle kunna komma att bli en överkommun i förhållande till primärkommunerna. Så småningom överbryggades denna konflikt och från slutet av 1990-talet har man allmänt börjat tala om svensk regionalisering i termer av att regionen ska vara en ’kommunernas region’. Denna utveckling finns belyst i utredningsmaterial och forskning och man kan dra slutsatsen att kommunerna blivit en både aktiv och strategisk part i strävandena att stärka det regionala utvecklingsarbetet ur olika synvinklar (bl.a. ur effektivitets- och demokratihänseende).²⁸

Framväxten av KSO, med Regionförbundet i Kalmar län som pionjär- och pilotförsök, är ett tydligt uttryck för denna utveckling, men man kan också säga att det i både Skåne och Västra Götaland utformats en utvecklingspolitik och politisk organisering där kommunernas deltagande ses som en helt avgörande del. Mitt underlagsmaterial för denna studie bekräftar i hög grad tidigare forskning inom området. Relationsaspekterna mellan självstyrelseorgan och kommuner är något som spelar en mycket stor roll i både regionkommunernas värld och, självfallet, bland de kommunala samverkansorganen. Denna samordningsdimension upptar betydligt mer av självstyrelseorganens intresse och engagemang jämfört med relationsaspekterna till staten. Det är i främsta rummet två typer av organiseringsproblem som dominerar. Det första, vilket är förknippat med regionkommunerna, handlar om hur relationerna till kommunerna ska hanteras i en regionkontext med stor geografisk yta och med många kommuner. Det andra problemet, som förknippas med de kommunala samverkansorganen, handlar om svårigheterna att förena partipolitisk styrning och kommunernas ägarintresse i det kommunala samverkansorganet. Låt oss fördjupa oss något ytterligare i dessa båda problem.

En grundläggande problematik för regionkommunerna i såväl Skåne som i Västra Götaland har handlat om att *institutionalisera* regionkommunens relationer till kommunerna (de kommunala samverkansorganen har en tämligen starkt institutionaliserad relation till kommunerna då själva essensen här bygger på att kommunerna är ägare till det kommunala samverkansorganet). Det är därför intressant att notera att Region Skåne och Västra Götalandsregionen valt olika vägar att stärka denna institutionalisering.

Huvudansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna i Västra Götalandsregionen vilar på regionstyrelsen med uppdrag från regionfullmäktige. Man har därutöver inrättat tre nämnder inom den regionala utvecklingspolitikens område; Regionutvecklingsnämnden, Kulturnäm-

²⁸ se Johansson 2008

den och Miljönämnden. Nämnderna kan sägas ha ett beställnings- och finansieringsansvar inom sina respektive områden. Intressant är dock att man valt att låta beredningsansvaret, inför regionstyrelsen, ligga på tre beredningsgrupper med representanter från både regionen och kommunerna. Från och med år 2011 har denna organisering reformerats och det finns nu endast en beredningsgrupp kvar. Denna beredningsgrupp är tänkt att svara för hela den regionala tillväxtpolitiken. Regionstyrelsen utnyttjade alltså (fram till 2011) tre beredningsgrupper; **Regionutveckling**, **Kultur** samt **Miljö**. Beredningarna är en sorts samverkansorgan mellan regionen och kommunerna genom att var och en av de fyra kommunalförbunden i regionen utser tre representanter, alltså sammanlagt 12 representanter till respektive beredningsgrupp. Regionen själv utser 15 ledamöter vilka samtliga är ledamöter i berörd nämnd. Sammanlagt består alltså respektive beredningsgrupp av 27 ledamöter. De tre beredningsgrupperna hade ett presidium bestående av två ledamöter från regionen samt två ledamöter från kommunsidan.

Beredningsgruppernas uppgift har varit att ta fram beslutsunderlag till regionstyrelsens beslut om de regionala utvecklingsfrågorna samt att svara för samordningen av genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Arbetssättet i beredningsgrupperna riktades mot frågor av strategisk och långsiktig betydelse för regionens utveckling. De tre beredningsgrupperna utgjorde därmed de viktigaste formella kontaktpunkterna för samspelet mellan region och kommuner. Denna uppgift läggs alltså från år 2011 på en enda beredningsgrupp vilket innebär att regionen redan nu aktualiserat frågan om att hitta till beredningen kompletterande former för samverkan mellan kommuner och region.

Fördelen med Västra Götalandsregionens beredningsmodell är att regionen på detta sätt har tillgång till en institutionaliserad ordning där kommunernas och dess företrädare är så att säga ständigt aktiverade. Samtliga strategiska beslut kan sägas ha utformats i samverkan med kommunerna och förankringsprocesserna är tidseffektiva i så motto att arbetet i Beredningsgrupperna pågår kontinuerligt och det är också möjligt att relativt flexibelt väcka nya förslag i systemet. Ett huvudproblem har med systemets förankrings- och återföringsfunktioner att göra. I förankringsfunktionens första led, dvs. mellan Beredningsgruppen och det enskilda kommunalförbundet finns goda förutsättningar för att systemet ska kunna fungera relativt väl. De frågor som behandlas i beredningsgrupperna förs regelmässigt tillbaka till kommunalförbundet för diskussion och beslut. Politikerna med mandat från kommunalförbunden kan i detta sammanhang också vara tämligen aktiva i att ta initiativ och väcka nya frågor i respektive Beredningsgrupp. I förankringsfunktionens andra led, dvs. i vilken grad ledamöterna i kommunalförbundens styrelser vidareförankrar sina ställningstaganden ner till den egna kommunens styrelse och fullmäktige finns en risk att förankringsfunktionen blir försummad i den

stora mängd ärenden som finns på dagordningen i en normalkommun. Med nyordningen från 2011 med endast en beredningsgrupp kommer modellen att involvera färre politiker från kommunalförbunden, vilket borde föra med sig en accentuerad förankringsproblematik.

Värderingen av Västra Götalandsregionens modell för beredningsarbetet bör emellertid betraktas mot bakgrund av det faktum att det finns hela 49 kommuner som till detta är verk-samma i högst olikartade socioekonomiska och identitetsmässiga miljöer. De kommunpolitis-ka förutsättningarna i Göteborg och dess förorter skiljer sig radikalt från exempelvis gles-bygdsstråk i östra Skaraborg eller i gamla industribygder i Sjuhärad osv. Det är kort sagt en grannliga uppgift att få till stånd en fungerande dialog med kommunerna för en samlad ut-vecklingspolitik för hela regionen.

Om vi riktar blickarna mot *Region Skåne* kan sägas att det i likhet med Västra Göta-landsregionen är regionstyrelsen som under fullmäktige har det övergripande ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet, men det är den regionala tillväxtnämnden som har det konkreta uppdraget att ansvara för helheten inom detta område. I den regionala utvecklingsorganisatio-nen ingår dessutom två andra nämnder med ansvar inom områdena Kultur och Kollektivtrafik. I den skånska utvecklingsorganisationen har kontakterna mellan region och kommuner ut-vecklats på ett helt annat sätt jämfört med Västra Götalandsregionen. Ett intressant utveck-lingsdrag i Skåne är att kommunerna själva tagit initiativ till att förnya och utveckla det delre-gionala samarbetet. Således har kommunerna i nordvästra Skåne bildat samarbetskommittén NOSAM, i nordöstra Skåne finns en nätverksorganisation benämnd Skåne Nordost, i sydväst sker ett ökande samarbetet inom ramen för nätverket SSSV (samverkan i sydvästra Skåne) och i sydost finns Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK). Dessa regiondelsnätverk har inte samma formaliseringsgrad som kommunalförbunden i Västra Götaland men har succes-sivt blivit allt viktigare parter i Region Skånes utvecklingspolitik. Parallellt med detta bedriver Kommunförbundet Skåne en rad aktiviteter tillsammans med regionen inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet (se vidare nedan).

Samspelet mellan regionen och kommunerna har utvecklats med hjälp av olika arbets-sätt: För det första har både politiker och tjänstemän från regionens ledning bedrivit ett konti-nuerligt arbete för att utveckla de *informella kontakterna* med kommunerna i regionen. Under regionens tio första år genomförde regionledningen besök i kommunerna enligt ett formalise-rat schema så att samtliga kommuner skulle kunna besökas regelbundet. Systemet med kom-munbesök har numera visserligen avvecklats i denna ursprungsform men regionledningen betraktar fortfarande det som en prioriterad uppgift att vinnlägga sig om att föra kontinuerliga diskussioner med företrädare för samtliga kommuner i regionen.

För det andra har regionledningen också kommit att prioritera ett arbetssätt i olika delar av den regionala utvecklingspolitiken där man hela tiden betonar vikten av att förankra processer och beslut genom *dialoger* med olika aktörer i regionens omvärld. Dialogen med kommunerna har förts dels i en rad olika konkreta verksamhetsområden rörande t.ex. infrastruktur, kollektivtrafik, näringslivsutveckling, kulturfrågor och dels som underlag för olika delar i den regionalpolitiska planeringen, bl.a. rörande utvecklingsprogram och tillväxtprogram.

För det tredje har kontaktskapandet mellan Region Skåne och kommunerna skett inom ramen för kommunernas egna samverkansorgan i Skåne. När det gäller kommunernas gemensamma intressebevakning i Skåne har de 33 skånska kommunerna valt att gå en helt annan väg än den som tagit form i Västra Götaland. I samband med regionbildningen valde kommunerna i Skåne att avveckla de tidigare kommunförbunden i Malmöhus respektive Kristianstads län och istället inrätta Kommunförbundet Skåne. *Kommunförbundet i Skåne* fungerar som de skånska kommunernas allmänna intresseorgan med uppgift att främja samverkan mellan kommunerna samt på olika sätt bistå dem i deras verksamhet. Kommunförbundet Skåne har i mer generella frågor tagit på sig en roll att fungera som kontaktyta gentemot Region Skåne. Bland annat genomför Kommunförbundet i Skåne regelbundet s.k. kommunledningsträffar där företrädare för kommunledningarna (samtliga kommunchefer och kommunråd i Skåne) träffar företrädare för Region Skåne

Vi kan så, för att summera kommunernas relationer till regionorganisationen, konstatera att man i både Skåne och Västra Götaland ägnat betydande energi åt att hantera problemet med att utforma en funktionell samspelsstruktur mellan regionen och ett kommunlandskap bestående av *många kommuner*. Antalet kommuner representerar i sig en problematik i sammanhanget och har bl.a. inneburit att kommunerna i både Skåne och Västra Götaland utvecklat samverkansorgan i olika regiondelar. Det har inte varit möjligt att låta samtliga kommuners intressebevakning utformas inom ramen för en enda, regionövergripande, organisation. Sammanfattningsvis kan vi säga följande om kommun-region-relationerna i Skåne och Västra Götaland:

För det första inrymmer båda regionerna många kommuner, vilket i sig utgör en problematik. I båda regionerna har man därför ägnat betydande politiskt engagemang och aktivitet åt att förankra det regionala utvecklingsarbetet bland kommunerna. I både Skåne och Västra Götaland har den regionala utvecklingspolitiken, i växande grad, kommit att organiseras i delregionala konstellationer. De båda regionerna har valt helt olika vägar att organisera sina kommunrelationer och ett annat karakteristiskt drag är att organiseringsprocesserna befinner

sig i en kontinuerlig förändring. Om vi något översiktligt ska karakterisera de regionkommunala strukturerna kan sägas att Region Skåne utvecklat en vad vi skulle kunna benämna för *en nätverksbaserad samspelsstruktur*, medan Västra Götalandsregionen tagit fram *en institutionellt formaliserad samspelsstruktur*.

För det andra kännetecknas de regionala utvecklingsprocesserna i både Skåne och Västra Götaland av en långtgående konsensus. Den direktvalda och partipolitiskt styrda organisationsformen har inte lett till ökande politiska konflikter eller partipolitisk profilering av det regionala utvecklingsarbetet. Detta är något som även kännetecknar de kommunala samverkansorganen.

Om vi då betraktar de kommunala samverkansorganens relationer till kommunerna kan man dra slutsatsen att det visserligen råder en tämligen hög grad av institutionalisering, men att det ur demokratisk synvinkel är viktigt att notera att man inte i första hand är ett partipolitiskt styrt organ. Snarare bör vi tala om att det är kommunerna och landstinget som utgör den ledande kraften i den politiska styrningen. Detta leder också till att konsensuspolitik är en nära nog nödvändig komponent i de kommunala samverkansorganen. Det är ovanligt och även ohållbart att genom majoritetsbeslut i styrelse eller direktion fatta beslut i situationer där det finns kommuner som inte kan ställa sig bakom beslutet ifråga. Detta innebär också att de kommunala samverkansorganen är att betrakta som utpräglade förhandlingsorganisationer. Besluten i de kommunala samverkansorganen fattas, och här varierar strukturen mellan olika samverkansorgan, efter det att frågan blivit både förankrad och förhandlad med de ledande företrädarna för medlemmarna.

I mitt material finns kommunala samverkansorgan som har direktion (Dalarna och Jönköping) medan Östsam är ett fullmäktigeförbund. Direktionsmodellen, som återfinns i 7 av landets 13 kommunala samverkansorgan, innebär en något mer förenklad beslutsstruktur jämfört med ett fullmäktigeförbund. Direktionsmodellen kännetecknas oftast av att ha något färre politiker involverade i beslutsfattandet jämfört med fullmäktigemodellen och man behöver inte ägna uppmärksamhet åt relationerna mellan fullmäktigeförsamling och styrelse. Samverkansorganen i min studie utnyttjar härutöver även andra former för förankring och förhandling, exempelvis olika typer av beredningar, arbetsgrupper, kommunchefsnätverk, konferenser osv. Man kan också säga att dessa olika typer av förankrings- och förhandlingsstrukturer är under ständig förändring, bl.a. beroende på de uppgifter, åtaganden och uppdrag som läggs på samverkansorganet. En del av samverkansorganen har fått ett förhållandevis brett uppdrag av sina medlemmar (ex.vis Östsam), medan andra har en mer renodlad eller minimalistisk struktur (ex.vis Regionförbundet i Jönköping).

Sammanfattningsvis, gällande samordningsdimensionen mellan självstyrelseorgan och kommuner, kan konstateras att denna utgör något av en huvudfråga i det regionala utvecklingskomplexet, både i län med KSO och i Skåne och Västra Götaland. Självstyrelseorganen har investerat förhållandevis stora resurser i att etablera fungerande förankrings- och förhandlingsstrukturer i förhållande till kommunerna. Kännetecknande för arbetet är att dessa relationer i hög grad präglas av konsensus. Samverkansorganen, och det gäller även regionkommunerna, kan inte driva de regionala utvecklingsfrågorna utan att det finns ett brett samtycke bland kommunerna. Om det saknas samtycke i delar av kommunlandskapet fortsätter förhandlingarna tills konsensus nåtts eller att frågan förts bort från dagordningen.

Förhandlings- och konsensuskulturen utgör en i huvudsak positiv faktor för att nå fram till samordnade beslut. I intervjumaterialet finns flera exempel på att kommunernas förhållningssätt till självstyrelseorganen blivit mer engagerat under den tid självstyrelseorganen existerat och många vittnar om att kommunernas ledande företrädare i växande grad kommit att betrakta den egna kommunens utveckling som länkad till det som sker i det regionala sammanhanget. Den gamla typen av bypolitiskt revirtänkande och bevarande av gamla gårdsgårdar har successivt luckrats upp till följd av att de politiska processerna i de nybildade samverkansorganen. Ett demokratiskt problem i sammanhanget är dock att den dominerande konsensus- och förhandlingskulturen tenderar att marginalisera partipolitiska markörer, medial uppmärksamhet, möjligheter till deltagardemokratiska aktiviteter (bland enskilda medborgare) osv.

I en förmodad övergång till att bilda fler regionkommuner är det, utifrån resonemanget ovan, en central uppgift att skapa fungerande förankrings- och förhandlingsstrukturer i relationerna mellan ledande regionorgan och kommunerna. Med ett växande antal kommuner, vilket varit fallet när både Region Skåne och Västra Götalandsregionen bildades, blir samordningsproblemen i dessa avseenden accentuerade. Det är exempelvis svårt att få en fungerande samhandling i gemensamma organ (som i t.ex. kommunalförbund eller kommunförbund) med 30-40 kommuner som medlemmar. Det krävs då att det skapas någon form av delregionala organ. Region Skånes relationer med sina delregionala konstellationer innehåller olikartade möjligheter, men också problem.²⁹ I Västra Götalandsregionen, som formaliserat ett delregionalt system interagerar företrädare för kommunerna i förankrings- och förhandlingsaktiviteter på ett regelbundet och interaktivt sätt. Sammantaget är det alltså värt att understryka betydelsen av att etablera och institutionalisera fungerande samspelestrukturer mellan kommuner

²⁹ i Skåne har Skånes Kommunförbund haft en (omvittnat) framgångsrik roll i att hantera övergripande policyfrågor i förhållande till Region Skåne, men faktiskt också rörande mer specifika sakfrågor.

och regionorgan. Erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland visar att detta är en komplicerad, tålamodskrävande och långsiktigt orienterad uppgift.

3.5 Samordning med näringsliv och ideell sektor

I denna del rör vi oss åter på klassisk mark när det gäller regionalpolitik. Den principiella frågan gäller här vilken roll den offentligt organiserade tillväxtpolitiken ska ha i förhållande till det som sker i marknadsekonomin och inom den informella eller ideella sektorn.³⁰ Denna problematik finns även aktualiserad hos de studerade regionorganen när man på egen hand ska utforma de principiella delarna i t.ex. utvecklingsprogram och tillväxtprogram (som i sin tur är länakde till olika EU-program), de är närvarande i samband med att man ska utveckla projektsatsningar inom ramen för anslaget för tillväxtåtgärder och när man ska utforma ägardirektiv till ALMI företagspartner osv.

Samtliga självstyrelseorgan ägnar sig visserligen åt att försöka beskriva en principiell utgångspunkt för regionorganets samordnande roll i detta avseende, men det skiljer sig åt i tydlighet. Låt oss titta på ett par exempel ur mitt material. I Region Skånes *Näringslivsprogram för Skåne* sägs exempelvis följande:

Region Skånes roll är att verka som koordinatör, inspiratör och samlade kraft för näringslivsutvecklingen, och att vara delaktig i vissa genomförandeprocesser.³¹

Region Skåne klargör alltså i citatet att man kan inta något olikartade roller. Man är ibland inspiratör, ibland intar man en roll av att vara samordnare och ibland är man själv delaktig och gör jobbet. Denna hållning är väl att betrakta som något mer pragmatisk än principiell. Man kan i detta citat också avläsa vilken svårighet det ligger i denna del. Vad innebär det att vara koordinatör? Och på vilka sätt kan regionen vara en inspiratör? I Västra Götalandsregionen är perspektivet nog att betrakta som mer renodlat:

Tillväxtprogrammet anger regionala prioriteringar för att stödja en långsiktigt stark näringslivsutveckling och är ett verktyg för att prioritera och koordinera systemförstärkande resurser inom detta område.³²

I det här fallet är den principiella grundsynen (uttryckt även på andra ställen i materialet från Västra Götalandsregionen) att regionorganet ska ha en renodlad roll av att samordna det man benämner systemförstärkande resurser. Följaktligen tänker sig regionen att inte själv vara en delaktig aktör i den meningen att man exempelvis är projektägare eller operativt verksam i

³⁰ se Johansson 1991, Lindström 2005

³¹ ur *Näringslivsprogram för Skåne*, sid 3,

³² ur *Tillväxtprogram för Västra Götalandsregionen*, sid 9

olika näringslivsfrämjande aktiviteter. Regionens roll är att verka för att systemet och dess funktioner befrämjar en positiv näringslivsutveckling.³³ Östsam är det självstyrelseorgan i min studie som kanske allra mest tydligt ägnar uppmärksamhet åt vad en offentlig-politisk organisation har att göra i förhållande till marknad och ideell sektor. I en passus ur det nya regionala utvecklingsprogrammet klargörs denna roll på följande sätt (mina kursiveringar):

Den grundläggande offentliga uppgiften i detta sammanhang är att skapa goda *förutsättningar* för näringslivets utveckling, som utbildning för att säkra kompetensförsörjningen och att garantera fungerande system för kommunikationer och transporter. De offentliga insatser som görs för att stimulera nyföretagande, utveckla befintliga företag samt främja företagslokaliseringar i regionen ska vara sådana att det offentliga har en naturlig roll och bidrar där *marknaden inte förmår att skapa bra lösningar*³⁴

I de två andra KSO som ingår i min studie (Dalarna och Jönköpings län) återfinns också principiella formuleringar i dessa avseenden, men är inte riktigt lika tydligt uttryckta som i exempelvis Västra Götalandsregionen och i Östsam. Det är sannolikt så att dessa principiella ställningstaganden också får konsekvenser för hur man bedriver sin utvecklingspolitiska samordning i förhållande till näringslivet och till andra organisationer. Jag skulle vilja lyfta fram ett par sådana samordningsaspekter i materialet:

För det första kan man säga att Västra Götalandsregionen utgör ett särfall på så vis att man utnyttjar sina fyra regiondelar, via de fyra kommunalförbunden, som en sorts decentraliserade enheter för tillväxtarbetet. Västra Götalandsregionens tillväxtprogram består av dels ett regionövergripande program som pekar ut den övergripande inriktningen för tillväxtpolitiken i hela Västra Götaland medan de delregionala programmen hanteras av de fyra kommunalförbunden.³⁵ Västra Götalandsregionen avsätter därmed en viss del av de samlade medlen för att finansiera insatser som prioriterats i de delregionala programmen. Överlag kan man säga att Västra Götalandsregionen arbetar med ett övergripande förhållningssätt och att man utnyttjar instrument och aktörer utanför den egna organisationens domäner för att förverkliga de många ambitionerna som finns i förhållande till näringslivet i regionen.

Detta innebär sammantaget att samordningsdimensionen mellan region och näringsliv kommer till olika uttryck inte bara i den regionövergripande verksamheten utan också i de

³³ jfr Johansson 2005, kap. 4

³⁴ ur Regionalt utvecklingsprogram >2030 för Östergötland (Remissversion), sid 23.

³⁵ Det övergripande programmet, som omfattar hela regionen, pekar ut tre målbilder som handlar om att *stimulera nyskapande* (attraktivitet, kreativitet innovation), *ta tillvara mänskliga resurser* (invandrades kompetens, utbildning, folkhälsa) och att *utveckla infrastrukturen* (transportsystem, klimatansvar, offentlig sektor). I de fyra delregionala programmen, som sinsemellan är konstruerade på lite olika sätt, men innehåller (oftast) en övergripande vision, en problembeskrivning/analys, fokusområden och förslag till programområden (sakområden som prioriteras).

olika regiondelarna. Göteborgsregionen bedriver, främst via näringslivsbolaget Business Region Göteborg, en annorlunda näringslivspolitik jämfört med vad som exempelvis sker i Skaraborgsområdet. Regionen stödjer alltså olika (externa) instrument eller aktörer (t.ex. ALMI, inkubatorer, Coompanion, Connect Väst) för att bedriva näringslivsutveckling i mer konkreta avseenden. Jag har inte haft utrymme att i detalj analysera hur relationerna till näringslivet utvecklats i samtliga fyra regiondelar, men en poäng med organiseringen i Västra Götalandsregionen är att kunna anpassa sina näringspolitiska ambitioner efter de högst skiftande förhållanden (näringsgeografiskt, branschmässigt, sysselsättningsstruktur etc.) som råder i olika delar av regionen. Man kan alltså dra slutsatsen att det ur Västra Götalandsregionens perspektiv är svårt att hålla sig med alltför starkt styrande samordningsambition i denna del. Regionen själv, och dess Näringslivsenhet, utnyttjar alltså istället ett antal övergripande instrument för att hantera regionövergripande ambitioner.

För det andra finns det en diskussion, främst inom samverkansorganen (men även i viss mån inom regionkommunerna) rörande i vilken utsträckning regionorganisationen ska hålla sig med ett vad man kallar ett "Näringslivskontor". Diskussionen handlar om huruvida regionorganisationen ska driva näringslivsverksamhet i direkta eller operativa avseenden rörande sådant som företagslokalisering, rådgivningsaktiviteter och projektinsatser. Diskussionen uttrycks inte sällan i termer av att regionens näringslivspolitik blivit alltför detaljerad och att man ägnar sig åt ting som kan skötas bättre i mer lokala sammanhang (av enskilda kommuner/kommundelar) eller i specialiserade organisationsformer (inom t.ex. ALMI). Ett argument i denna diskussion är att regionen, genom att driva egna projekt, riskerar att utveckla ett dubbelkommando eller rent av konkurrens med andra näringslivspolitiska aktörer på länsnivån. De som försvarar regionens roll som självständig projektägare och näringslivsaktör hävdar att detta bör ses som ett sätt att snarare komplettera (än att konkurrera med) andra aktörer och även att tillse att handläggningen sker relativt snabbt.

Om vi tänker oss en förmodad utveckling av geografiskt större regionkommuner i framtiden är det viktigt att självstyrelseorganen utvecklar väl genomtänkta strategier gällande först och främst vad den offentlig-politiska organisationens uppgifter ska bestå i. Man kan inte komma ifrån (vilket visar sig i flera av mina intervjuutsagor) att regional tillväxt- och näringslivspolitik ibland riskerar att bli alltför oprecis, övergripande och, som en av de intervjuade uttryckte det, som en tämligen flummig verksamhet. Uttryck som att inta en "stödjande", "inspirerande" eller "koordinerande" funktion i tillväxtpolitiken kan vara tämligen tomma fraser, men kan naturligtvis också utgöra realistiska och genomtänkta samordningsinstrument. Det

finns exempel i mitt material på att man kommit ganska långt i att hitta en sorts formel³⁶ för hur politiken ska utformas, men också exempel på att det fortfarande finns osäkerheter rörande regionorganens roll i denna del.

En annan problematik, som berör samordningsdimensionen och som har med instrumenteringen av politiken att göra, handlar om den växande organisatoriska komplexitet som präglar svensk näringslivspolitik. Samordningen har att beakta ett organisationskomplex som rör sig både horisontellt (inom det egna länet) och vertikalt (mellan nivåer från EU ner till kommuner). Antalet organisationer som hanterar näringslivsfrågor och frågor kopplade till den ideella sektorn växer ständigt och det är idag svårt att ens skaffa sig en översiktlig bild av situationen. Grundfrågan, ur samordningssynpunkt, är vilka aktörer och nätverk som ska utnyttjas för att genomföra olika insatser. Här finns det olika möjliga strategier.

En strategi, som lyfts fram av Region Dalarna, är att regionorganisationen ska utgöra en sorts "kopplingsdosa" som i kraft av att vara ansvarig för det regionala tillväxtarbetet kan förmedla kontakter och även lägga in en del initierande resurser i dessa kontaktnät. Samtidigt riskerar kopplingsdosan att just stanna vid att endast förmedla och möjligtvis utveckla kontakter mellan aktörer utan att alltför starkt styra innehållet i de olika aktiviteter som bedrivs. En annan strategi är att försöka sig på att styra organisationsfloran som sådan. Inom Västra Götalandsregionen och i Göteborgsregionen utnyttjas exempelvis ett särskilt bolag, Business Region Göteborg (BRG), för att samla de politiska insatserna inom ramen för en ledande och drivande organisation. BRG är därmed inte bara en kopplingsdosa utan en tämligen proaktiv aktör som i kraft av både tradition och resurser kan bidra till att förverkliga de målsättningar som lagts fast av regionorganet ifråga.

En sammanfattande slutsats rörande samordningsdimensionen mellan regionorgan och näringsliv/ideell sektor är att regionorganen har att utveckla och ständigt förnya sina förhållningssätt och strategier både för uppgiftsinhållet och också för instrumenteringen. Jag tror att det ur samordningssynvinkel är väsentligt att ha en genomtänkt strategi kring vad den offentlig-politiska organisationen kan tillföra som inte marknadsekonomi eller den ideella sektorn klarar bäst själv. Det är utifrån en sådan principiell utgångspunkt som de mer verksamhetsmässiga prioriteringarna bör utformas. Dessa frågor är något som är aktuellt för både samverkansorgan och för regionkommunerna. Regionkommunerna har en visserligen mer omfattande och komplex struktur att hantera jämfört med KSO, men samordningsproblematiken är nog ur principiell synvinkel likartad mellan regionkommuner och KSO. Regionkom-

³⁶ Västra Götalandsregionens begrepp om 'systemförstärkande resurser' är ett exempel

munerna har dock förmodligen en något starkare resursbas att arbeta med och kan sannolikt också utnyttja en bredare arsenal av instrument. Å andra sidan har det mindre länet samordningsfördelar som handlar om närhet och täthet mellan deltagarna i de näringslivspolitiska nätverken.

3.6 Summering

I detta kapitel har regional samordning analyserats i tre dimensioner. Dessa tre samordningsdimensioner kan också, annorlunda uttryckt, sägas utgöra komponenter i det som utgör länens institutionella ramverk för en effektiv regional samordning. Detta är i sin tur, utifrån det teoretiska ramverk som presenterades inledningsvis (se kapitel ett och två) en förutsättning för måluppfyllelse för statens ambitioner inom den regionala utvecklingspolitiken. Analysen har så långt givit oss ett antal ingångsvärden eller komponenter som är strategiska för möjligheterna att ytterligare stärka den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse. Man skulle också kunna uttrycka detta i termer av att vi nu erhållit ett antal förutsättningar för att hantera de regionala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv.³⁷ Jag ska i det avslutande kapitlet (kapitel 5) återkomma till frågorna om att dels jämföra de kommunala samverkansorganens samordningsstyrka med hur det förhåller sig i de båda regionkommunerna och dels att göra några allmänna reflektioner som är kopplade till en förmodad utveckling där nya och geografiskt sett större regioner skapas. Vilka slutsatser kan då dras rörande förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsarbetet ur ett helhetsperspektiv?

I samtliga tre samordningsdimensioner finns det en lång historik och det är inte första gången dessa frågor ägnats uppmärksamhet i utredningssammanhang. I själva verket tillhör samordningsproblemen något av en klassisk problematik i den svenska regionalpolitikens historia. Jag skulle därför vilja summera analysen av samordningsdimensionerna genom att lyfta in en gammal berättelse som exempel på en framgångsrik regional samordning. Vi får förflytta oss till 1980-talets regionalpolitiska projektsatsningar och bildandet av forskarbyn Ideon i Lund.

Den relativt framgångsrika organiseringsprocessen av Ideon brukar berättas i termer av ett lyckat möte mellan landshövding Nils Hörjel, finansminister Kjell-Olof Feldt, IKEAs Ingvar Kamprad och företrädare för Lunds kommun. Vid detta tillfälle lyckades landshövdingen, som vid den tiden hade en ledande position i det regionala utvecklingsarbetet i gamla Malmöhus län, att få med finansministern på idén att låta IKEA få utnyttja en del av de inestående tillgångarna i Riksbankens investeringsfonder, vilket gjorde att Ingvar Kamprad kunde ställa

³⁷ jfr uppdraget för denna studie (avsnitt 1.2 i kapitel ett)

upp med ett betydande grundkapital för fastighetsinvesteringen i Ideon. Lunds kommun bidrog i resursspelet genom att som ägare av detaljplaneprocesserna se till att planläggningen kunde realiseras tämligen skyndsamt. Samtliga deltagare bidrog alltså, i kraft av specifika roller, till en framgångsrik samordning av insatsen.³⁸

Jag skulle utifrån den teori som presenterades i kapitel två säga att Ideonfallet visar på en utpräglad positiv samordningsprocess. Samordningen syftade inte bara till att undvika dubbelarbete eller att förhindra att olika aktörer så att säga gick i vägen för varandra (negativ samordning). Det handlade istället om att aktörernas samfälliga agerande ledde till vad vi skulle kunna kalla positiva synergieffekter. Jag har också i mitt material från dagens regionala utvecklingspolitik hört framgångsberättelser (om än inte lika tydligt uttryckta) av detta slag. I min tolkning av dessa framgångssagor upplever jag en betydande diskrepans i förhållande till hur samordningsfrågorna har hanterats i den reformpolitiska historien i svensk regionpolitik. De reformmässiga förslag som behandlats i tidigare utredningar och analyser har, enligt min uppfattning, i alltför hög grad utgått från de formella regleringarna. Det har i första hand handlat om att laborera med regelverket, att diskutera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, om att försöka etablera formella principer mellan stat och kommunal självstyrelse och att via territoriella förändringar skapa bättre förutsättningar för samordning.

Jag menar, baserat på iakttagelser under arbetet med denna studie och utifrån en del andra analyser, att det är andra och även mer svårfångade faktorer som därmed delvis tappats bort. Det gäller sådant som handlar om vilka personer som sitter på ledande positioner, dessa personers kontaktnät, om samtalsklimat, om graden av samsyn på de problem som ska lösas, om förhandlingsresurser och förmågan att hitta framkomstvägar i alltmer mångfassetade nätverk osv. Jag vill med detta inte hävda att det formella regelverket, ansvarsfördelningen, finansieringen och det geografiska snittet skulle vara betydelselösa i sammanhanget. Jag tror dock att det behövs en delvis annan utgångspunkt och jag skulle vilja lyfta fram ett perspektiv som tar fasta på ett av den regionala utvecklingspolitikens senaste modeord; nämligen betydelsen av ett *regionalt ledarskap*.³⁹

I Ansvarskommitténs arbete rörande dessa frågor utnyttjades detta begrepp och kopplades till behovet av att hitta en principiellt motiverad avvägning mellan statens roll och den kommunala självstyrelsens ansvar i det regionala utvecklingsarbetet. Ansvarskommitténs överväganden och förslag representerar i mitt tycke ett insiktsfullt perspektiv på samord-

³⁸ Denna historia (som naturligtvis är en starkt förenklad version) finns bl.a. att läsa i Westling (2001)

³⁹ Explicitgjort i t.ex. regeringens skrivelse 2009/10:221 *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning*.

ningsdimensionerna i den regionala utvecklingspolitiken. Låt mig få citera Ansvarskommitténs ställningstagande i sin helhet:

Den närmare uppgiftsfördelningen handlar därför om att tydliggöra roller och skapa utrymme för ett tydligt och legitimt regionalt ledarskap, som förmår att mobilisera och samordna de samlade utvecklingsresurserna och har mandat att företräda regionen i omvärlden. Därmed utkristalliserar sig två parallella uppdrag:

- Ett **utvecklingsuppdrag** som handlar om att med ett regionalt perspektiv prioritera, samordna och genomföra olika utvecklingsinsatser utifrån en hållbar, sammanhållen strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär och knutet till det regionala ledarskapet.
- Ett **myndighetsuppdrag** som handlar om tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning, samt om uppföljning, utvärdering och tvärspektoriell kunskapsbildning, som grund för samordning av statliga insatser i frågor som regeringen särskilt anger. Detta uppdrag skall bidra till ett mer samlat statligt uppträdande på regional nivå.⁴⁰

Resonemanget i kommittétexten utmynnar i att man fastslår att självstyrelseorganen bör ha ansvaret för utvecklingsuppdraget och att myndighetsuppdraget faller på staten. Det regionala ledarskapet identifieras med utvecklingsuppdraget (som sägs innefatta en politisk karaktär) och det är därmed regionkommunerna som ska ha denna roll. Dock säger man också, vilket är viktigt att framhålla, att någon fullständig renodling utifrån dessa två uppdrag knappast går att upprätthålla. Man markerar istället att man inte bör bygga murar mellan statligt och kommunalt ansvar, utan om att lägga en stabil *institutionell grund* för olika samverkansprocesser.

I mitt material i denna rapport finns det i huvudsak två perspektiv på det som är ett regionalt ledarskap. Det första perspektivet, som påminner om det Ansvarskommittén presenterade, innebär att ett regionalt ledarskap huvudsakligen är aktörsbundet. Det är det ledande organet, i mitt material representerat av regionkommuner och kommunala samverkansorgan, som utgör den aktör som har att axla rollen som regional ledare. Det är även dessa organ som då, utifrån aktörsperspektivet, bör besitta rollen som regionens företrädare i förhållande till omvärlden.⁴¹

Det finns dock också ett antal personer i mitt intervjumaterial som hävdar att regionalt ledarskap i grunden är ett systemperspektiv. Systemtänkandet ligger väldigt nära det jag i teoridelen karakteriserat som positiv samordning och kan nog också exemplifieras med hjälp av

⁴⁰ ur SOU 2007:10, s. 183f.

⁴¹ jfr Ansvarskommittén, SOU 2007:10, s. 183.

det exempel jag nyss lyfte fram om Ideon i Lund. Det regionala ledarskapet i ett systemperspektiv tar fasta på olika typer av komponenter som i den statsvetenskapliga forskningen förknippas med begreppet 'governance networks' eller på svenska något i stil med "interaktiv styrning genom nätverk".⁴² Bland de ledande forskarna inom detta fält, statsvetarna Eva Sörensen & Jakob Torfing vid Roskilde Universitet, identifieras den typen av system som bestående av ett relativt varaktigt och horisontellt etablerat *nätverk av självständiga aktörer* (offentliga, halvoffentliga, privata) vars interaktion bygger på att aktörerna är sinsemellan *beroende av varandras resurser*. Resursutbytet sker genom *förhandlingar* som kännetecknas av att inte bara hantera klassiska förhandlingskonflikter utan också att bygga upp en gemensam förståelse och att utveckla ett *gemensamt lärande*. Nätverken byggs i sin tur på ett ramverk bestående av *normativa, kognitiva och identitetsmässiga förutsättningar* (såsom t.ex. regler, idéer, föreställningar, ideal, symboler, rutiner).⁴³

Jag menar alltså att det borde vara dags att fördjupa och vidareutveckla Ansvarskommitténs överväganden att i framtida reformsträvanden ytterligare betona den typen av institutionellt laddade perspektiv på regional samordning. I min analys av de tre samordningsdimensionerna har en viktig del berört frågor som har just sådana kopplingar till en utvecklad institutionalisering. Det har handlat om att stärka olika typer av organiseringsmekanismer i relationerna mellan självstyrelseorgan och de statliga myndigheterna och mellan kommuner och det regionala självstyrelseorganet. En starkare och tydliggjord institutionalisering innefattar naturligtvis en översyn av regelverket, ansvarsfördelning och kompetenssammansättningen i samhällsorganisationen på regional nivå, men centralt (och än viktigare) i reformverksamheten är att skifta utgångspunkt. Först och främst gäller det att lyfta fram ett systemperspektiv på ett regionalt ledarskap. Utifrån detta perspektiv kan man därefter reformera de formella reglerna.

En sådan strategi innefattar ett par väsentliga delar (som alla utgör förutsättningar för att hantera de regionala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv). *För det första* bör framtida reformstrategier riktas mot att tydliggöra och stärka de regionala aktörernas autonomi (både vad de får, kan och vill göra). Detta gäller både de statliga myndigheterna och självstyrelseorganen. Det är avgörande för en aktörs förhandlingsförmåga i ett nätverk att denne också har möjligheten att självständigt få ta ansvar och ta ställning till olika tänkbara uppgörelser i en aktuell utvecklingsfråga. För de statliga myndigheterna på regional nivå handlar denna autonomi om relationerna till de centralt placerade myndigheterna. Detta är något som understru-

⁴² se Hedlund & Montin 2009

⁴³ Torfing & Sörensen 2007.

kits av flera intervjupersoner och det framgår också av det material länsstyrelserna själva tagit fram i anslutning till Ansvarskommitténs arbete.⁴⁴ När det gäller självstyrelseorganen finns det exempel på att man upplever en osäkerhet i vad man får göra i enskilda delar av det regionala utvecklingsarbetet. Jag ska återkomma i slutkapitlet till ett par områden där det existerar sådana osäkerheter (bl.a. landsbygdspolitiken, delar av miljöpolitiken osv.).

För det andra har jag i den tidigare framställningen ägnat relativt stor uppmärksamhet åt behoven av att organisera och institutionalisera övergripande mötesplatser, arbetssätt och synsätt i de olika samordningsrelationer som behandlats. Det gäller att på olika vägar institutionalisera relationerna mellan stat och självstyrelseorgan, mellan kommuner och självstyrelseorgan och även relationer med privata och ideellt verksamma aktörer. Jag tror att man kan komma längre i de olika länen (både i län med KSO respektive med regionkommuner) i att bygga förhandlingsfora för regional utveckling. Det regionala utvecklingsarbetet kännetecknas av politiska aktiviteter som är tidsmässigt korta (projektkultur, pilotförsök osv), med många olika aktörer och innefattandes många olika sakområdesfält. Samtidigt är de politiska processerna präglade av att bedrivas i relativt informella och något slutna strukturer.⁴⁵ Det finns idag i de flesta län informella ledningsgrupperingar mellan de ledande aktörerna i det regionala utvecklingsarbetet (länsledning, självstyrelseorganens ledningar, kommunföreträdare, högskolerektorer m.fl.). Vad som saknas är mer formaliserade förhandlingsfora på denna nivå. Ett av få exempel på en sådan formaliserad förhandlingspunkt har varit BRU (beredningen för regional utveckling) i Västra Götalandsregionen som hanterat relationerna mellan regionkommunen och kommunerna. Jag tror att man här skulle kunna göra betydligt mer.

För det tredje är ett förhandlingsnätverk beroende av att resurssituationen är tydliggjord. Förhandlingar kännetecknas av att vara fixerade vid fördelning och utbyte av resurser. Om aktörerna inte riktigt vet vem som förfogar över vilka resurser finns risker att utbytet kännetecknas av hög konfliktnivå och ineffektivitet. Det är, som konstaterats tidigare i detta kapitel, minst sagt oklart vilka fördelningsprinciper som gäller mellan länsstyrelsen och de kommunala samverkansorganen gällande medlen för Regionala tillväxtåtgärder. Just dessa medel är också, enligt flera intervjupersoner, kringgärdade av alltför detaljerade kontrollrutiner. Ur förhandlingssynpunkt hade det varit mer överskådligt och hanterbart om medlen reglerats till en samlande part (i det här fallet KSO). Detta gäller överlag resurssituationen i det regionala

⁴⁴ se skriften *Samordning för hållbar regional utveckling*, Svar till regeringen angående uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet, Länsstyrelsen i Västerbottens län och i Örebro län. 2005-12-06

⁴⁵ Hudson & Rönnblom (2003) problematiserar partnerskapen i den regionala utvecklingspolitiken i termer av att de ibland riskerar att bli alltför slutna (som 'uteslutande' partnerskap?)

utvecklingsarbetet. Resurssituationen och fördelningen av resurser i systemet är idag komplext och svåröverskådligt. Även i denna del ska jag återkomma i kommande kapitel med en fördjupad analys.

Avslutningsvis, och *för det fjärde*, bör ett regionalt ledarskap (i ett systemperspektiv) och regional samordning bygga på en solid grund i termer av demokratiskt deltagande, politisk förankring och legitimitet bland lokalt och regionalt verksamma intressen. I denna del ligger huvudansvaret hos självstyrelseorganen. I regionfrågans utveckling sedan början av 1990-talet har argumentationen för att låta aktörer inom det kommunala självstyrelsesystemet ha ett huvudansvar för det regionala utvecklingsarbetet baserats på en argumentation om demokrati. Tanken har varit att skapa en starkare koppling mellan samhällsförhållanden och intressen i det regionala och lokala samhället och den regionala utvecklingspolitiken. Processerna ska växa fram underifrån vilket är tänkt att borga för en mer effektiv och mer samordnad utvecklingspolitik jämfört med hur det förhållit sig tidigare. I jämförelse med mina tidigare utvärderingsanalyser av regionförsöken är intrycket att demokrati- och deltagandefrågorna förlorat i betydelse (kanske har det skett på bekostnad av aktiviteter att ha en stark förankring och legitimitet i förhållande till kommunerna i länet). Det finns därför anledning att återigen satsa på demokratipolitiska aktiviteter med koppling till det regionala utvecklingsarbetet.

Jag ska i det avslutande kapitlet (kapitel 5) återkomma med en samlad värdering av ovanstående fyra delar för att göra några översiktliga jämförelser mellan de olika länen i studien. Är det så att vissa län med KSO har lyckats bättre än andra och hur står man sig i jämförelser med de båda regionkommunerna? I detta slutkapitel kommer jag också att lämna några reflektioner som är kopplade till en förmodad utveckling där nya och geografiskt sett större regioner skapas. I nästa kapitel ska jag dock göra några nerslag i ett par konkreta verksamhetsgrenar i det regionala utvecklingsarbetet och i dessa illustrera samordningsfrågorna något ytterligare.

4. Regional samordning – några konkreta exempel

4.1 Inledning – tre exempel

Avsikten med detta kapitel är att vidareutveckla och konkretisera den analys av regional samordning som gjordes i föregående kapitel. Jag kommer att göra detta i tre specifika avseenden:

1. det regionala utvecklingsprogrammet,
2. anslaget för regionala tillväxtåtgärder
3. regionala kompetensplattformar,

Framställningen kommer att ordnas i tre delavsnitt där respektive aspekt behandlas var för sig. Varje avsnitt inleds med några allmänna och beskrivande utgångspunkter och jag kommer att översiktligt beskriva hur de fem län som ingår i studien har hanterat dessa uppgifter. Jag kommer därefter att återknyta till analysen av samordning som genomfördes i kapitel tre. Det innebär att jag gör en analys av hur de tre samordningsdimensionerna gestaltar sig i dessa olika, mer konkretiserade, delar. I ett avslutande delavsnitt görs en summering.

4.2 Det regionala utvecklingsprogrammet

Inledning

Dagens regionala utvecklingsprogram har sina föregångare i det länsplaneringssystem som introducerades i svensk regionalpolitik redan på 1960-talet. Vid denna tid var planeringssystemet omfattande och de länsplaner som togs fram av länsstyrelserna var oerhört detaljerade. Den centralstatliga styrningen av länsplaneringen var också rigorös. Länsplaneringssystemet har sedan dess kommit att förändras på olika sätt (ibland har man arbetat relativt övergripande, ibland har det varit en mer tematiserad planering och ibland har planeringsinstrumenten tagit fasta på processer och ibland varit fokuserad mot enskilda sakområden etc.). Under 1990-talet, när regionfrågan fick en reformmässig vändning, kom man att utveckla planeringsinstrumentet mot det man inledningsvis kallade för *en strategi för länets långsiktiga utveckling*. Den förnyade utvecklingsplaneringen kom, som ett led i att stärka deltagandet och demokratisera regionpolitiken, att breddas i bemärkelsen av att fler aktörer kom att involveras i arbetet. Visserligen hade kommunerna, landstingen, statliga myndigheter, näringslivet, orga-

nisationsliv, högskolor m.fl. medverkat i den tidigare länsplaneringen men under 1990-talet betonades bredden i engagemanget från dessa aktörer allt mera.⁴⁶

Det framgår av den idag gällande förordningen om regionalt tillväxtarbete att det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Centralt i planeringsprocessen är att programmet bör vara väl förankrat i det regionala och lokala samhällslivet. Utvecklingsprogrammet är tänkt att fungera som ett sorts paraply för andra planeringsprogram inom den regionala utvecklingspolitiken (t.ex. struktur-fondsprogram, tillväxtprogram, infrastrukturplanering, kulturprogram, landsbygdsprogram etc.). I förordningstexten anges att det regionala utvecklingsprogrammet ska utpeka mål, inriktningar och prioriteringar i det regionala tillväxtarbetet. Programmet ska även innehålla en plan för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet. Programmet bör också, om vi läser förordningstexten, utgöra ett betydelsefullt underlag för samordning mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. Det tål här att än en gång upprepa förordningstextens stadgande i denna del:

När det regionala utvecklingsprogrammet har fastställts ska den länsstyrelse eller det organ som ansvarar för programmet samordna insatserna för genomförandet. Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting. Samordning bör även ske med näringsliv, organisationer och statliga myndigheter.⁴⁷

Tillväxtverket har regeringens uppdrag att årligen följa upp det regionala tillväxtarbetet utifrån främst de regionala utvecklingsprogrammen. Tillväxtverket presenterar årligen olika typer av analyser och har därmed en samlande funktion och överblick vad gäller olika aspekter i utvecklingsprogrammen. Utöver bestämmelserna i förordningen om regionalt tillväxtarbete och tillväxtverkets uppföljningsansvar är den politiska styrningen från statsmaktens sida (gällande utvecklingsprogrammets utformning) att beteckna som både vag och svag. Det innebär också att de regionala utvecklingsprogrammen har högst olikartad karaktär och innehåll mellan olika län.

Regionala utvecklingsprogram i fem län

I de fem län som studerats i denna rapport är det just olikheterna mellan de olika länens program som är det mest karakteristiska. I bilaga 2 redovisas, i kondenserad form, respektive läns utvecklingsprogram, dess övergripande innehåll och namn på underliggande program.

⁴⁶ forskningen om den regionala utvecklingsplaneringens historik och utveckling måste nog betecknas som mindre omfattande. Ett par arbeten har dock gjorts; Beckman 1977, Magnusson 1980, Johansson 1991.

⁴⁷ Förordningen (SFS 2007:713) om regionalt tillväxtarbete (11§)

Vi kan bara av namnen på de regionala utvecklingsprogrammen utläsa att det är program som har olikartade utseenden och konstruktion i olika län. Region Skånes utvecklingsprogram, numera kallat *Regionalt utvecklingsprogram för Skåne*, är exempelvis betydligt mer utvecklat och detaljerat jämfört med Västra Götalandsregionens *Vision - Det goda livet*. Västra Götalandsregionens vision utgår från ett hållbarhetsperspektiv och därefter anger ett antal perspektiv som ska genomsyra allt arbete (s.k. horisonetella mål). Visionen innehåller därefter fem fokusområden som betecknas som prioriterade områden i det långsiktiga arbetet för att stärka utvecklingen i Västra Götalandsregionen. I Västra Götalandsregionens vision finns också angivet, om än kortfattat, ett antal principer för hur programmet ska utvärderas.

Region Skåne håller sig med ett utvecklingsprogram som består av följande delar; en inledande vision, fyra övergripande mål (tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans) följt av ett antal mer konkreta mål och åtgärder. I programmet presenteras också (tämigen utförligt) fem utmaningar som står i centrum för utvecklingsarbetet (t.ex. kunskap, delaktighet, tillgänglighet). Programmet avslutas med att redovisa hur uppföljning och utvärdering av programmet ska göras. I Region Skånes program har man i dess bilagedel lagt in material som innehåller en samhällsanalys (styrkor, svagheter och samhälleligt utgångsläge) och dessutom har man i bilagedelen listat andra sektorsprogram som är relaterade till det regionala utvecklingsprogrammet.

Olikheterna mellan hur Region Skåne och Västra Götalandsregionen utformat sina respektive programtexter är mycket stora. Det är väl värt att genast lägga in en brasklapp. Olikheterna i programmen handlar en del om vad man valt att lägga in i själva dokumentet. Självklart har man i Västra Götalandsregionen gjort en samhällsanalys av det slag som är redovisat i Skånes program, men man har valt att inte lägga in denna som en text i programdokumentet osv. Likväl tror jag att man kan konstatera att olikheterna mellan de båda programmen även markerar skillnader i hur man dels ser på processen bakom arbetet med att ta fram programmen och dels hur man vill utnyttja programdokumentet i det konkreta utvecklingsarbetet. Västra Götalandsregionens vision är mer övergripande till sin karaktär och anger en sorts färdväg med ett hållbarhetsperspektiv som utgångspunkt och där man tänker sig det finns vissa bestämda fokusområden som bör utgöra ledstjärna för utvecklingsarbetet. I Skåne är detaljeringsgraden högre både i den mer visionära delen och i att man pekar på utmaningar (och även en del tämligen konkreta eller operativa åtgärder). Olikheterna mellan Skåne och Västra Götaland bottnar i historiska traditioner (från regionbildningens tid under 1990-talet) och i något olikartade metoder att processa fram programmen. Västra Götalandsregionen har endast

reviderat sitt program vid ett tillfälle (2005) medan Region Skåne har gjort ett flertal revideringar.⁴⁸

Programmen i län med KSO i min studie representerar också helt olika produkter.⁴⁹ På ena kanten har vi Region Dalarnas program, kallat Dalastrategin, som representerar ett tämligen övergripande program och påminner en del om Västra Götalandsregionens Vision. På den andra kanten finns det program Regionförbundet i Jönköping tagit fram, kallat *Ett snabbare, öppnare och smartare Jönköpings län* som innehåller ganska omfattande skrivningar (om utgångspunkter, utmaningar, programområden etc) i skilda delar. Östsams program kan sägas inta en mellanställning, mellan de program som tagits fram av Region Dalarna och Regionförbundet i Jönköpings län. Låt oss fördjupa beskrivningen av de tre länens utvecklingsprogram något mer utförligt.

Dalastrategins huvudprogram består av endast sex sidor text, men har kompletterats med ett mer omfattande dokument som valt att kalla ett *fördjupat underlag till Dalastrategin*. Strategin, dvs. huvuddokumentet, inleds med att ett antal ”utmaningar” presenteras, dvs. ett antal strukturellt betingade faktorer som är centrala i Region Dalarnas utvecklingsarbete; det gäller (1) *Kompetensförsörjning*, (2) *Miljöomställningen*, (3) *Globaliseringen*, (4) *Dalarnas särskildhet* (Dalarna som varumärke).⁵⁰ Därefter följer en vision som uttrycks i några mycket övergripande meningar:

Dalarnas framtid ligger i våra egna händer. I Dalarna möts tradition och nytänkande och här kan alla utvecklas. Dalarna drivs av lust, vilja och skapandekraft. Dalarna växer och utvecklas i aktivt utbyte med sin omvärld.⁵¹

Utifrån denna vision presenteras så 10 målbilder som är tämligen allmänt formulerade och som anger vad som kännetecknar Dalarna år 2016. Målbilderna behandlar bland annat sådant som att Dalarna 2016 är region som kännetecknas av att ha en god hälsa, att jämställdhet/mångfald är viktiga drivkrafter för tillväxt, att man ska vara en lärande region (kunskap och kompetens) och bärkraftig region, att man ska ta till vara på attraktionsvärdena i landskapet, att Dalarna 2016 kännetecknas av ett tydligt regionalt ledarskap för att ena alla krafter för en positiv utveckling av regionen osv. Dalastrategin, och om man läser det fördjupade un-

⁴⁸ se Johansson 2005

⁴⁹ i samtliga de tre län som jag studerat pågår för närvarande processer för att revidera de regionala utvecklingsprogrammen. Då dessa processer inte hunnit slutföras kommer jag inte, inom ramen för denna studie, att kunna beakta förändringarna i de nya programmen.

⁵⁰ dessa utmaningar beskrivs mer detaljerat i det fördjupade underlaget och det finns även kopplingar till dessa utmaningar i Handlingsprogram för näringslivsutveckling.

⁵¹ Dalastrategin – med förenade krafter mot 2016 (Region Dalarna, nerladdat från www.regiondalarna.se den 2011-07-17).

derlaget, blir betydligt mer konkret i det nästkommande avsnittet man valt att kalla ”Vägvalen”. Sammantaget är det fem vägval som preciseras och alla kan, åtminstone i någon mån, sägas vara kopplade till de mer övergripande målbilderna.⁵² I den avslutande delen av det fördjupade underlaget till Dalastrategin diskuteras begreppet hållbar utveckling och man kan nog betrakta Dalastrategin som ett sätt att samla upp ett antal olika vägval som i sin tur utgör en karakteristik av olika perspektiv som förenar social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Dalastrategin är alltså inte i första hand ett dokument som ger operativ vägledning för Region Dalarna i enskilda utvecklingspolitiska beslut. För att hitta sådan vägledning har Region Dalarna även antagit ett handlingsprogram för näringslivsutveckling som just givits titeln *Det bärkraftiga Dalarna*.

Programmet för Jönköpings län, *Ett snabbare, öppnare och smartare Jönköpings län*, inleds med en allmän motivering av varför det behövs ett utvecklingsprogram och att man slår fast ett antal viktiga utgångspunkter (ett hållbarhetsperspektiv). Därefter presenteras en vision som i likhet med Dalastrategin är ytterst kortfattad:

Vi ska vara den självklara mittpunkten för människor med skapandekraft. En tillgänglig region för människor som vill besöka, verka och leva i en möjliggörande miljö⁵³

I det därpå följande avsnittet, som är oerhört omfattande, anges fem prioriterade programområden; (1) Livsmiljö och attraktivitet, (2) Kommunikationer, (3) Näringsliv, (4) Arbetsmarknad och kompetensförsörjning samt (5) Internationell samverkan. I programmets avslutande delar behandlas dels frågor om programmets betydelse i ett flernivåpolitiskt sammanhang och dels frågor om utvärdering och uppföljning. Intrycket av programmet är att beskrivningarna av mål eller programområden är alltför omfattande och programmet saknar, åtminstone till viss del, mer konkreta mål och prioriteringar.⁵⁴

Östsams program, *Östgötaregionen 2020*, är också ett ganska omfattande och innehåller ett antal olika delar:

- en del som utgör en analys av regionens förutsättningar och en omvärldsanalys,
- en del som behandlar styrkor och svagheter (t.ex. befolkningsstruktur, arbetsmarknad, infrastruktur, utbildning etc.)

⁵² De fem vägvalen är 1. Det samspelade Dalarna, 2. Det gränslösa Dalarna, 3. Det attraktiva Dalarna, 4. Det bärkraftiga Dalarna, 5. Det välkomnande Dalarna.

⁵³ ur Regionalt utvecklingsprogram för Jönköpings län, s. 19

⁵⁴ jfr se rapport *Utvärdering av Regionalt utvecklingsprogram för Jönköpings län* -en rapport från Kairos Future (nerladdad från http://www.regionjonkoping.se/web/rappporter_2.aspx - läst på Internet 2011-08-31.

- en del där vision, strategier och insatsområden presenteras (behandlade i olika kapitel)

Östsams vision är betydligt mer utförligt beskriven jämfört med hur det förhåller sig för både Region Dalarnas och Regionförbundet i Jönköpings län. Östsams vision utgörs av en sorts deklamationer som inleds med...Östergötland 2020... (och några axplock ur den långa listan)

- ✓ är en dynamisk region som erbjuder sina invånare en god livskvalitet (...)
 - ✓ är ett av landets ledande tillväxtområden med ett näringsliv som står starkt i nationell och internationell konkurrens (...)
 - ✓ är en region i balans. (...)
 - ✓ är en region där landsbygden utvecklas positivt (...)
 - ✓ ingår också i ett storregionalt sammanhang där kommunikationerna utvecklats (...)
 - ✓ är en region som präglas av jämställdhet, minskande sociala klyftor (...)
- osv.

Därefter preciseras inte mindre än sex utvecklingsstrategier som åtminstone delvis är kopplade till visionerna (se sammanställning i tabellen i bilaga 2). Programmet anger, utifrån strategierna, sex insatsområden som i programmet ges stort utrymme. Insatsområdena som omfattar rubrikerna Infrastruktur/kommunikationer, Livslångt lärande, Kultur, Näringslivsutveckling, Utveckling av Östergötlands landsbygd samt Utveckling av ett storstadsalternativ. Insatsområdena är utförligt presenterade (med principer och analytiska överväganden) och innehåller även konkreta punktsatser med målsättningar. Man kan nog också, i jämförelse med program från övriga län i denna studie, notera att insatsområdet runt näringslivsutveckling och innovationsfrågor visserligen finns med i programmet, men inte med en dominerande roll i dokumentet (något som även bekräftas under intervjuerna). Östsams program innehåller också, likhet med de andra programmen, ett avsnitt hur man tänker sig att följa upp programets olika strategier och insatsområden (i denna del återfinns ett antal indikatorer som är tänkta ge mätbarhet vid utvärdering av programmet).

Det är naturligtvis i det närmaste en ogörlig uppgift att värdera de olika programmen gällande dess funktion och betydelse för det regionala utvecklingsarbetet i respektive län. Det är olika typer av programdokument; en del är oerhört omfattande och detaljerade medan andra är mer översiktliga och principiellt uttryckta. Det är också svårt att göra en värdering utifrån de befintliga dokumenten eller texterna som sådana. I samtliga län bedrivs ett förhållandevis omfattande utrednings-, förankrings- och dokumentationsarbete när program skrivs och revideras. Huvuddelen av detta material redovisas naturligtvis inte i programdokumenten och det

kan, som noterats tidigare, vara vanskligt att värdera programmen efter dess ordmässiga omfattning. I mitt intervjumaterial och underlagsmaterial finns det dock aspekter som i vart fall och i någon mån kan få tjäna som vägledning i en bedömning av utvecklingsprogrammets betydelse för *samordningen* av det regionala utvecklingsarbetet i respektive län.

Utvecklingsprogram och regional samordning

Jag kommer att göra en analys av de olika utvecklingsprogrammets betydelse ur samordningssynpunkt i två huvuddelar. För det första i termer av mer allmänna förutsättningar kopplade till utvecklingsprogrammets betydelse för regional samordning. För det andra kommer jag att översiktligt återvända till mina tre samordningsdimensioner (se kapitel tre) för att något ytterligare konkretisera och fördjupa analysen.

Det är ett par allmänna förutsättningar eller principiella problem som lyfts fram i mitt intervjumaterial (som går att utläsa även i det skriftliga underlagsmaterialet). För det första förs det en kritisk diskussion om prioriteringar i utvecklingsprogrammen. Det finns en risk att de strategier och program/insatsområden etc. som presenteras innefattar väldigt mycket och att det är svårt att utläsa vilka områden som bör prioriteras före andra områden osv. Programmen täcker i de flesta län in väldigt breda områden och man kan inte riktigt tydligt utläsa om det finns någon sorts turordning i genomförandet av förslagen eller hur stor andel av budgeten för regionala utvecklingsinsatser som ska satsas på vad osv. Om denna typ av prioritering är alltför vagt formulerad finns risken att även samordningsambitionerna blir något mindre fokuserade.

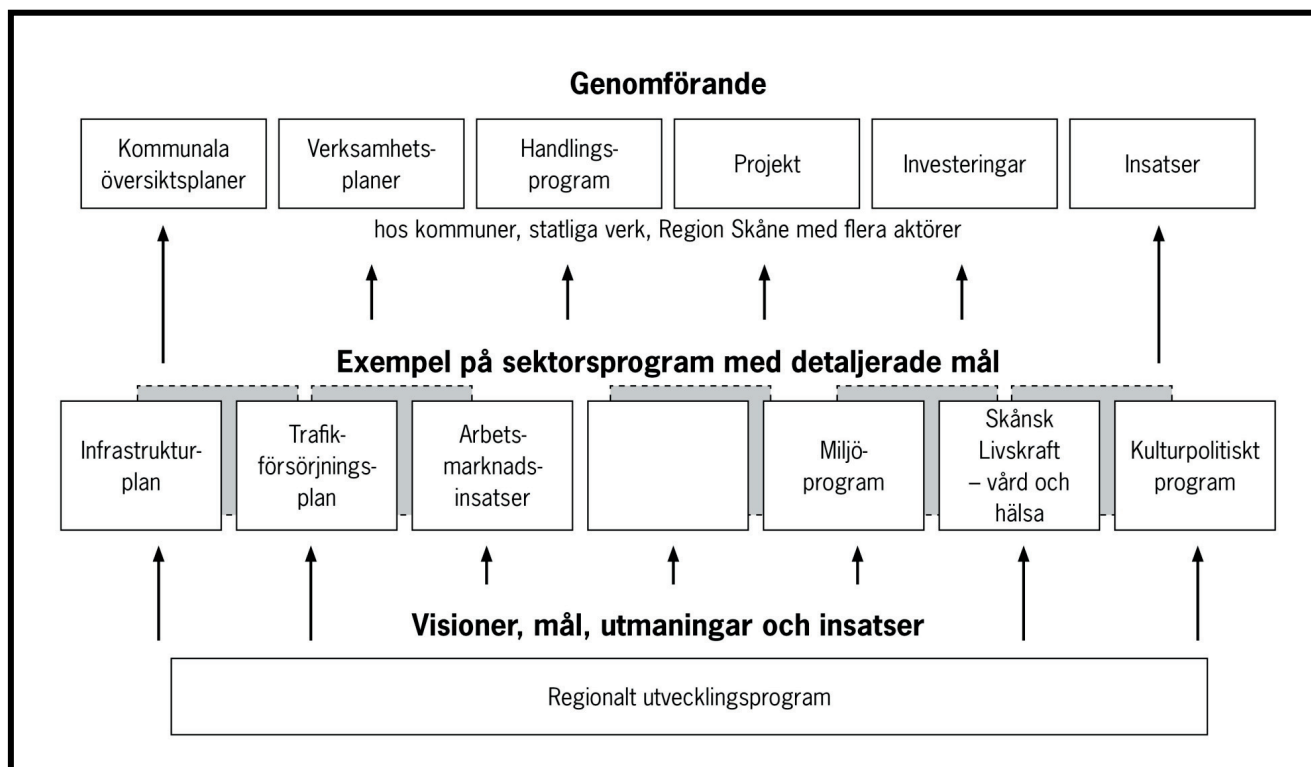
Om jag förenklar en smula kan sägas att de flesta intervjupersoner medger att man kan komma längre i att göra realistiska prioriteringar med utvecklingsprogrammet som grund. Jag kan identifiera åtminstone två förhållningssätt till detta problem i mitt material. För det första menar en del att det är svårt att åstadkomma sådana prioriteringar med hjälp av det regionala utvecklingsprogrammet. Programmet utgör, enligt detta sätt att resonera, istället en övergripande *berättelse* för att bygga en gemensam föreställning eller identitet kring vad man vill åstadkomma i ett lite längre tidsperspektiv. Det gäller dock att se till att andra typer av planerings- och genomförandeaktiviteter (t.ex. gällande infrastruktur, projektplaner inom EU-politiken osv.) tar hänsyn både till det generella innehållet i utvecklingsprogrammet och till mer specificerade överväganden i det vardagliga utvecklingsarbetet. I denna argumentationstyp har processerna att ta fram själva programmet minst lika stort värde ur samordningssynpunkt som de innehållsliga delarna i programmet.

Den andra typen av förhållningssätt till programmens svaga prioritering utgör ett mera frankt erkännande av att detta är ett problem och att man borde ägna denna problematik ett betydligt större intresse än vad som hittills varit fallet. I denna argumentationslinje uppmärksammas ofta olika förklaringsfaktorer till att utvecklingsprogrammen innehåller alltför vaga prioriteringar och man försöker då också peka på förhållanden som skulle kunna bidra till att förändra situationen. En sådan faktor som åberopas är tidsfaktorn. Det tar tid att utveckla ett planeringsinstrument av detta slag och många av intervjupersonerna hävdar att fler och fler aktörer, särskilt bland kommunerna, efterhand blivit mer medvetna om att prioriteringar i vissa delregioner (exempelvis i länets ledande stadsregion) på sikt kan vara gynnsam även för de mer perifert placerade kommunerna. Denna typ av medvetenhet har nog kommit olika långt i olika län och det förefaller som om just tidsaspekten är väsentlig i denna del.⁵⁵

En annan faktor som åberopas i detta avseende (som är närbesläktad med den första) handlar om problemet med att de kommunala samverkansorganen bygger på principen om att ägarna, dvs. kommunerna och landstinget, är överens om grunddragen i den politik som ska föras. Det finns då, hävdas det, en risk att man också skriver sitt utvecklingsprogram på ett tämligen utslätat sätt så att alla ska kunna känna sig tillfreds. Man skulle då kunna tänka sig att detta problem blir något mindre accentuerat med direktvalda regionkommuner (där majoritetsbeslut sannolikt blir mer frekventa). Jag tror dock inte denna argumentation är hållbar. I de båda regionkommunerna i mitt material anses det, i likhet med situationen i de tre KSO jag studerat, vara ett grundvärde att regionen (och dess kommuner) står eniga bakom den regionala utvecklingspolitiken. Det går inte heller i regionkommunernas värld att prioritera insatser som utmanar eller bortser från intressen i vissa delar av regionen.

En tredje faktor som lyfts in i förklaringen av programmets brister ur prioriteringssynpunkt handlar om det regionala utvecklingsprogrammet relationer till andra sektorsprogram. Programmet ska, som har beskrivits ovan, fungera som ett sorts paraply för andra planeringsprogram såsom t.ex. strukturfondsprogram, infrastrukturplan, kulturprogram osv. I Region Skånes utvecklingsprogram illustreras denna funktion med hjälp av den följande figur 4.1 (att jag väljer en illustration från Region Skånes program ska ses som en tillfällighet - samtliga län har i stort sett likartade filosofier till grund för sina utvecklingsprogram):

⁵⁵ En försiktig och preliminär bedömning från min sida är att man kommit längre med denna medvetenhet i exempelvis Östergötland (som startade Ötsam (med föregångare) redan på 1990-talet) jämfört med grannlandet Jönköpings län (som startade sitt KSO så pass sent som 2005).



Figur 4.1. Förverkligande av regionalt utvecklingsprogram (ur Regionalt utvecklingsprogram för Skåne, Region Skåne).

Det är inte svårt att inse, om vi betraktar ovanstående figur, att de regionala utvecklingsprogrammen har att utformas på ett övergripande plan och att programmen har att formulera principer som ska vara styrande över i stort sett samtliga samhällssektorer. Utvecklingsprogrammen blir då i första hand inte en riktgivare för vilka delar i det regionala utvecklingsarbetet som ska prioriteras på bekostnad av andra. Det blir snarare så att programmet täcker in många områden och utgör en sorts samlande riktgivare för hela det regionala utvecklingskomplexet. Det finns röster i mitt intervjumaterial som menar att de regionala utvecklingsprogrammen snarare är produkter av andra planeringsprocesser än som ett styrande dokument för dessa andra områden. Detta skulle i så fall betyda att vi, för att beskriva de verkliga förhållandena, fick vända på pilarna i ovanstående figur, i vart fall i det led med pilar där det står "Visioner, mål, utmaningar och insatser".

Det skulle då vara, med andra ord, de sektorspolitiska intressena som är styrande för den samlade regionala utvecklingspolitiken. Och då är vi tillbaka till det som varit den centrala samordningsproblematiken i svensk regionalpolitik under hela dess existens; nämligen att det är intressen inom skilda sektors- eller politikområden som så att säga överflyglar insatser inom regionalpolitik eller regional utvecklingspolitik. Min bedömning är att utvecklingspro-

grammen åtminstone delvis är en produkt av utvecklingsbehov och överväganden inom andra sektorsområden. Dock bör sägas att de studerade självstyrelseorganen (vilket figur 4.1 är ett av många exempel på) utformat en, vad jag tidigare kallat, stärkt institutionalisering av samverkan mellan olika aktörsgrupperingar med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Det regionala utvecklingsprogrammet innefattar, både i dess förberedelseprocesser och i genomförandefaser, en rad konkreta aktiviteter som konferenser, seminarier, informella möten, dokumentering osv. som är betydelsefulla för samordningsmöjligheterna totalt sett.

Om jag ska summera framställningen gällande de regionala utvecklingsprogrammen kan sägas att man i de studerade länen ägnar relativt mycket energi åt att ta fram utvecklingsprogram. I de tre KSO som studerats pågår för närvarande revideringsprocesser och i de båda regionkommunerna har man tidigare genomfört ett antal revideringar av programmen. En strategisk fråga i detta arbete har, som visats ovan, handlat om programmets roll för att göra prioriteringar inom den regionala utvecklingspolitiken och hur programmet ska förhålla sig till andra planeringsinstrument med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Jag tror därmed också att de regionala utvecklingsprogrammen är ett verksamt medel för att stärka den regionala samordningen och även att markera betydelsen av ett samlat regionalt ledarskap. Låt mig därför få göra en del ytterligare kommentarer utifrån de tre samordningsdimensioner som utnyttjades i kapitel tre.

Sammantaget tror jag, för det första, att de regionala utvecklingsprogrammen haft störst betydelse för samordningsdimensionen mellan kommunerna och självstyrelseorganen. I de båda regionkommunerna har man ägnat stor politisk uppmärksamhet och energi åt att etablera goda relationer med kommunerna. Under försöksverksamhetens tid vann sig de båda regionkommunerna åt att framstå som en 'kommunernas region.' I processerna med att ta fram de regionala utvecklingsprogrammen var kommunerna i hög grad involverade och blev, i vart fall periodvis, en mötesplats för viktiga diskussioner om regionens framtida utvecklingspolitik. I Västra Götalandsregionen bedrevs dessa diskussioner i hög grad inom ramen för Beredningen för Regional Utveckling (BRU) och i Skåne ägnade sig regionen åt att på många olika sätt föra dialoger och förankra arbetet med utvecklingsprogrammet bland de skånska kommunerna.

Om vi vänder oss till länen med KSO har de regionala utvecklingsprogrammen också spelat en betydelsefull roll för samordningen mellan KSO och kommunerna (sannolikt en ännu större roll jämfört med regionkommunerna). Flera vittnesmål i mitt intervjumaterial hävdar att det i processerna med att ta fram utvecklingsprogram också skapas en större förståelse bland kommunföreträdare gällande betydelsen av ett samlande regionalt utvecklingsper-

spektiv. Det är, enligt dessa intervjuutsagor, i processerna och i diskussionerna om det regionala utvecklingsprogrammets utformning som en sådan förståelse och medvetenhet stärkts. Många vittnar om att gammalt bypolitiskt tänkande minskat och att en del av förklaringen till att detta skett ligger i att man som ”ägare” till det kommunala samverkansorganet varit en aktiv deltagare i en långsiktig diskussion (inom ramen för bl.a arbetet med utvecklingsprogram) om regionens utvecklingsförutsättningar och framtid etc.

När det gäller samordningsdimensionen mellan stat och regionalt självstyrelseorgan är bilden i detta avseende inte riktigt lika entydig som för samordningsdimensionen med kommunerna. När det gäller länsstyrelserna är dessa (i samtliga studerade län som studerats i denna rapport) att beteckna som en närvarande deltagare i de processer som är kopplade till det regionala utvecklingsprogrammet. Länsstyrelserna bidrar i samtliga de län jag studerat på ett huvudsakligen positivt sätt i arbetet med att ta fram de regionala utvecklingsprogrammen (om detta är de intervjuade från såväl länsstyrelserna själva som för självstyrelseorganen tämligen överens om).⁵⁶ Likväl noterar jag att länsstyrelserna betraktar arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet som en angelägenhet för självstyrelseorganet och att man då väljer att inta en något nedtonad roll. Man skulle också kunna uttrycka det i termer av att länsstyrelserna främst bidrar med det som det formella regelverket lägger fast.

Jag har redan tidigare, i kapitel tre, berört frågan om länsstyrelsens roll att samordna de övriga statliga myndigheternas roll i det regionala utvecklingsarbetet. Man kan säga att det även i detta avseende (arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet) naturligtvis ligger en komplikation för länsstyrelserna att samordna övriga statliga myndigheters roll i en situation då dessa andra myndigheter flytt länet som geografisk hemvist. Här råder det alltså något bättre förutsättningar i länen med regionkommuner jämfört med de tre KSO-länen (dock noterar jag att företrädare för länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland också identifierar olikartade svårigheter i denna del). Ur samordningssynpunkt finns det därför sannolikt möjligheter att stärka de regionala utvecklingsprogrammets roll som samlingspunkt även för de statliga myndigheternas bidrag till samordningen av det regionala utvecklingsarbetet.

I den tredje samordningsdimensionen, samordningsrelationer mellan självstyrelseorgan och näringsliv/ideell sektor, kan man notera en gradskillnad mellan regionkommunerna och de kommunala samverkansorganen. Man har, sannolikt i kraft av att man jobbat under en

⁵⁶ I mina tidigare utvärderingar av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalandsregionen kan man notera en viss skillnad i relationerna mellan regionorganen och länsstyrelsen. I Västra Götaland fanns det en mer pragmatisk och konstruktiv grundad relation mellan länsstyrelsens ledning och Västra Götalandsregionens ledande politiker och tjänstemän. I Skåne var dessa relationer något mer ansträngda och i vissa delar av det regionala utvecklingsarbetet fanns det konflikter mellan de båda (se Johansson 2005, kap. 2)

längre tidsperiod, mer utvecklade kontakter med aktörer från det privata näringslivet i de båda regionkommunerna jämfört med vad som gäller i de tre KSO som ingår i studien. Det bör genast tilläggas att det i samtliga fem län finns företrädare för privat näringsliv och ideell sektor representerade i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen, men intensiteten och betydelsen av deltagandet är något olika i de fem län som studerats. Generellt sett, och det berördes i kapitel tre, är de båda regionkommunerna något mer etablerade, de har en starkare resursbas att lyfta in i arbetet med utvecklingsprogrammet och de har på så vis väl etablerade kontakter med privata och ideella aktörer i respektive län. I länen med KSO finns också ett utvecklat kontaktnät mellan berörda regionorgan och privata aktörer och den komparativa fördel som finns i dessa län är tätheten och närheten mellan aktörerna. Jag tror dock att det är en rättvisande bedömning och hävda att näringslivets och aktörer i den ideella sektorn inte varit riktigt lika involverade i arbetet med utvecklingsprogrammet jämfört med hur det förhåller sig i regionkommunerna.

Sammanfattningsvis visar mina analyser av arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen att dessa utgör en strategisk möjlighet för att institutionalisera ett starkt regionalt ledarskap i respektive län. Det finns i mitt material olika förslag på idéer för att stärka denna potential i utvecklingsplaneringen. Ett förslag handlar om att stärka Tillväxtverkets roll som uppföljande och utvärderande myndighet. Några intervjupersoner menar att Tillväxtverket delvis saknar legitimitet för denna uppgift. Tillväxtverket har under de senaste åren arbetat med en rad olikartade uppdrag från regeringen att följa upp de regionala utvecklingsprogrammen.⁵⁷ Visserligen anses Tillväxtverkets arbete i denna del utgöra ett värdefullt bidrag till kunskaper om det regionala utvecklingsarbetet och till processutveckling, men några menar att det är ändå alltför allmänt hållna insatser. Det finns i mitt intervjumaterial olika åsikter om Tillväxtverkets roll i detta avseende. En del vill att Tillväxtverket bör få en starkare normerande roll i att kunna utfärda i vart fall vissa nationella riktlinjer för arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen. Andra menar att Tillväxtverket snarare bör tona ner sin roll och låta utvecklingsprogrammen vara en renodlad regional angelägenhet. I detta ligger naturligtvis ett dilemma – det kan vara angeläget med en starkare normering, men samtidigt riskerar denna att upplevas som begränsande pekpinnar av aktörerna på regional nivå.

⁵⁷ Ett par exempel: År 2010 specificerades regeringsuppdraget till Tillväxtverket i att analysera ”gemensamma mönster och trender i länens arbete med innovativa miljöer och entreprenörskap” (se Tillväxtverket rapport 0083 *Tillväxtens guldägg. Innovation och förnyelse i det regionala tillväxtarbetet*). År 2009 publicerade Tillväxtverket ett annat uppdrag och en rapport med namnet *Regionalt tillväxtarbete med fokus på attraktivitet och det goda livet. De regionala utvecklingsprogrammen 2009*.

Då är det kanske en bättre väg för staten att gå fram med bidragsförstärkningar (istället för fler regler) till regionerna för att främst stärka processverktygen i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen. Flera företrädare för de kommunala samverkansorganen menar att man idag är sysselsatt med att inom flera områden av det regionala utvecklingsarbetet lämna in olika typer av rapporteringar till regeringen och till andra statliga myndigheter. Den typen av arbete ger, menar man, förhållandevis lite i utbyte för självstyrelseorganen. Många menar att de resurser som fördelas från staten till regionerna för det regionala utvecklingsarbetet är begränsade och står inte riktigt i proportion till bland annat de ofta tämligen rigorösa krav på redovisningar och åiterrapporteringar som kommer från regeringshåll.

4.3 Anslaget för regionala tillväxtåtgärder

När regionalpolitiken etablerades på 1960-talet kom de ekonomiska stöden att utgöra den kanske enskilt sett viktigaste delen i den regionalpolitiska medelsarsenalen. Ett antal olika stödformer (investeringsstöd, transportstöd, sysselsättningsstöd, utbildningsstöd etc.) introducerades och riktades till särskilt utpekade stödområden. Med de regionalpolitiska riksdagsbesluten 1979 respektive 1982 introducerades, till följd av politiska initiativ att decentralisera regionalpolitiken, s.k. fria projektmedel att utnyttja för regionala utvecklingsinsatser över hela Sverige (och inte endast i stödområdena). Regionalpolitiken kom också under denna period att förskjutas från den tidiga regionalpolitikens fokusering vid *mellanregional utjämning* (riktade insatser för att stärka regionalpolitiskt svaga områden) till en ökande markering av *inomregional utveckling* (dvs. en politik med större vikt lagd vid varje regions egna utvecklingsbetingelser).⁵⁸ De ekonomiska stödmedlen har därefter vilat på både specifika stödformer för att gynna näringslivslokalisering i avfolkningsregioner och på fria projektmedel som utnyttjas i alla regioner (även i tillväxtregioner).

Idag regleras dessa stödformer inom ramen för anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder i statsbudgeten. Totalt rör det sig om cirka 1,5 miljarder kronor (exkluderat utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden). Fördelningen av medlen mellan olika län har en regionalpolitisk profil vilket innebär att län med en mer svårartad regional problembild får en större andel av medlen jämfört med län med relativt positiv regional utvecklingsstruktur. Inom anslaget finns ett antal olika stödformer vilka framgår av nedanstående sammanställning för de fem län som ingår i denna studie:

⁵⁸ Johansson 1991

Län	Regionalt investeringsstöd ¹	Regionalt bidrag till företagsutveckling	Sysselsättningsbidrag	Såddfinansiering	Stöd till kommersiell service	Projektmedel	Totalt
Östergötland	0	1,6	0	1,2	1,9	20,6	25,4
Jönköping län	0	0,6	0	0	0,6	30,2	31,4
Skåne	0	0,1	0	0,1	0	23,9	24,0
V Götaland	1,0	12,8	0	18,4	1,7	65,1	99,0
Dalarna	20,4	10,6	0,6	2,9	4,4	70,0	108,9
Övriga län	243,3	217,7	14,7	36,9	33,9	674,5	1221,2
Hela riket	264,7	243,4	15,3	59,5	42,5	884,3	1509,9

¹ Regionalt investeringsstöd kan lämnas till huvudsakligen företag för investeringar i maskiner, byggnader, utbildning, konsulttjänster m.m. och utgår till utpekade stödområden.

² Regionalt bidrag till företagsutveckling lämnas till små och medelstora företag i glesbygd- och landsbygdsområden

³ Sysselsättningsbidrag lämnas till företag för att bidra till nya och varaktiga arbetstillfällen i stödområdena

⁴ Såddfinansiering är stöd till att finansiera utveckling av tekniska produktidéer med tillväxtpotential i en inledande fas

⁵ Stöd till kommersiell service syftar till att främja investeringar och tillväxt i gles- och landsbygd inom bl.a. dagligvaru- och drivmedelsområdet.

Tabell 4.1. Regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet under budgetåret 2009. Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder (i mkr). Källa: Tillväxtverket. Rapport 0071. *Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*. Budgetåret 2009.

Det kan vara värt att inledningsvis tydliggöra skillnaden mellan, å ena sidan, företagsstöd som utgår som ekonomiskt stöd till enskilda företag i utpekade (stöd)områden, och, å den andra sidan, av projektmedel som finansierar utvecklingsprojekt och innefattar stöd till insatser inom flera olika områden och med många olika aktörer som projektägare. Den regionala projektverksamheten syftar enligt *förordningen om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken* till att uppnå målen för det regionala utvecklingsarbetet. Förordningen anger att projektverksamheten ska vara förenlig med de regionala utvecklingsprogrammen och så långt som möjligt stämma överens med både regionala tillväxtprogram och det regionala strukturfondsprogrammet för konkurrenskraft och sysselsättning. Den regionala projektverksamheten är alltså en strategisk bärare av regionernas arbete med att uppnå mål och prioriteringar i den regionala utvecklingsplaneringen. Projektmedlen utnyttjas i hög grad för att samfinansiera projekt med andra deltagare och finansiärer (bidrag enligt förordningen får lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet). En viktig del i medfinansieringen utgörs av EU-medel. Man kan säga, grovt beräknat, att hälften av de projekt som genomförs är delfinansierade med hjälp av EU (det kan vara ERUF-medel, ESF-medel och medel kopplade till territoriella program).

När det gäller de tre län i min studie med KSO (och i alla andra KSO-län i Sverige förutom Regionförbundet i Kalmar län) är det länsstyrelsen som ansvarar för företagsstöden,

medan KSO har ett huvudansvar för projektmedlen. Det sistnämnda dock sagt med en betydande modifikation. I dagsläget (dvs. under 2011) råder en fördelning av anslaget för de regionala tillväxtåtgärderna (alltså räknat både på företagsstöd och projektmedel) mellan KSO och länsstyrelsen som innebär att länsstyrelsen fortfarande ansvarar för ungefärligen 40% och KSO för 60%. Det innebär alltså att länsstyrelserna i län med KSO fortfarande ansvarar för en betydande del av även projektmedlen. Det är sagt att denna fördelning av projektmedlen ska förskjutas mer och mer till de kommunala samverkansorganens fördel. Det är, som jag påpekat i kapitel tre, en smula oklart vilka principer som är vägledande bakom denna fördelning. Vilka projekttyper ska länsstyrelsen egentligen arbeta med? I mina intervjuutsagor framkommer att man har etablerat en informell ordning med ungefärliga principer som innebär att länsstyrelsen bedriver en del projekt med koppling till statliga uppdrag inom främst miljöområdet, klimatfrågorna och landsbygdspolitiken, medan KSO sköter de allmänna näringslivspolitiska projekten (innovationer, entreprenörskap, attraktivitet, tillgänglighet, kompetensfrågor etc.). Uppdelningen häremellan är i mitt tycke allt annat än glasklar.

I Skåne och Västra Götaland har regionkommunerna i stort sett hela ansvaret för både företagsstöden (vilket i huvudsak bara berör Västra Götalandsregionen) och projektmedlen. Den grundläggande oklarhet som råder i län med KSO rörande fördelningen av medlen för tillväxtåtgärder är därmed i stora drag bortsopad i de båda storlänerna. Länsstyrelserna har sedan länge accepterat denna ordning och detta är ingen fråga som på ett negativt sätt påverkar samordningen av de regionala utvecklingsinsatserna. I mina intervjusamtal med företrädare för länsstyrelserna i länen med KSO motiverar man länsstyrelsens ansvar för en del av projektmedlen med att det utgör en del av "uppdraget från staten".⁵⁹ Det är nog, ur samordnings-synpunkt, en smula problematiskt att motivera en ordning utifrån uppdraget som sådant och inte utifrån en principiellt grundad argumentation. Man kan alltså dra slutsatsen, utan att denna ska överbetonas, att det råder en viss oklarhet i samordningsdimensionen i denna del mellan självstyrelseorgan och staten.

Om vi då istället beaktar projektmedlens betydelse för samordningsrelationen mellan självstyrelseorgan och kommunerna är det ett par förhållanden som bör lyftas fram. Projektmedlen utgör en möjlighet för självstyrelseorganen att samla aktörer, att initiera aktiviteter och även driva konkreta verksamheter och därmed i någon mån lägga grunden för samlade insatser för att förverkliga målsättningar i det regionala utvecklingsarbetet. Om jag gör en övergripande bedömning av projektmedlens användning i de tre KSO som ingår i studien sy-

⁵⁹ I något fall sägs att länsstyrelsen tidigare haft ansvaret för projekt inom ett visst område xx och att det nu också är naturligt att fortsätta och slutföra projekt inom just detta område.

nes Region Dalarna vara det organ haft det mest frekventa utbytet med kommunerna i denna del. Jag kan i Dalarna notera flera projekt med en mycket tydlig samordningsprofil i förhållande till kommunerna och generellt sett är kommunerna, oftare än i andra län, aktiva deltagare i olika projekt. Det bör genast tilläggas att även Östsam och Regionförbundet i Jönköpings län har många och utvecklade relationer med kommunerna inom ramen för projektsatsningar. Skillnaden bottnar främst i att Dalarna förfogar över ett betydligt större anslag för projekt jämfört med de två andra KSO i studien (se tabell 4.1). Det finns i mitt underlagsmaterial många exempel på större projektsatsningar där kommunerna utgör ledande parter och som bygger på tydligt samordnade insatser mellan många olika aktörer.⁶⁰ Detta gäller alltså i samtliga KSO-län som studerats, men, i kraft av ett större anslag, kanske mest framträdande i Dalarna.

Den avgörande delen i samordningspotentialen ligger i att, på olika vägar, stärka medfinansieringen av projektmedlen. Här utgör naturligtvis EU-systemet den enskilt sett viktigaste finansieringskällan, men det är också av strategiskt värde att få fram medfinansiering från kommuner, andra offentliga organisationer och från privata aktörer. Projektmedlen ur anslaget för tillväxtåtgärder utgör en fri resurs som kan fungera som en initierande möjlighet att få med sig andra finansiärer och projektdeltagare. Enligt intervjuutsagorna kräver detta dock att man har tillgång till nätverk och till andra aktörskonstellationer i regionen. Det gäller att via kontakter i nätverken kunna trycka på rätt knappar för att få till stånd projekt som är angelägna i det regionala utvecklingsarbetet. Medfinansieringspotentialen, och det gäller i hög grad i förhållande till EU-stöden, bygger på att man som regional ledare har tillgång till aktiverade aktörsnätverk. Enkelt uttryckt, och kanske trivialt, ju fler som är involverade eller ”uppkopplade”, desto större är sannolikheten att kunna växla upp en tillräckligt stark projektbudget.

Jag tror alltså att den lilla summan medel som ligger i anslaget för regionala utvecklingsprojekt kan, rätt hanterat, bidra till att långsiktigt bygga upp den typen av nätverkskontakter. Mitt material visar dock att medelstillelningen inte kan vara alltför liten. Medlen bör räckta till att åtminstone kunna initiera ett antal olika projekt inom varje prioriterat program- och insatsområde i det regionala utvecklingsprogrammet. Bredd och kontinuitet i projektfloren leder till att fler nätverk och samarbetsstrukturer kan etableras och därmed ytterligare

⁶⁰ I Dalarna kan nämnas olika projektinsatser för besöksnäringen i fjällområdena, i Östergötland kan insatser rörande kommunikationsplanering för ökad tillgänglighet nämnas. I Jönköpings län har en utvärdering av ett antal olika regionala utvecklingsprojekt kunnat dra följande slutsats: *Intressant att notera är att samtliga intervjuade i t.ex. Drivkraftsprojektet, Coompanionprojektet och Animationsprojektet, framhåller samtliga att det kommunala politiska stödet är oundgängligt. I dessa projekt ger det lokala politiska stödet omistliga ingångar, legitimitet och ”goodwill”, lokalt, regionalt och även nationellt* (se Karlsson & Johansson 2011, s 97).

stärka samordnings- och resursbasen i det regionala utvecklingsarbetet. I både Östergötland och i Jönköpings län ligger anslaget på cirka 20-25 miljoner kronor per år och det är i realiteten att betrakta som väldigt lite pengar för att ens kunna initiera projektverksamhet inom de av staten bestämda prioriteringarna i det regionala tillväxtarbetet (bl.a. om innovation/förnyelse, kompetensförsörjning, tillgänglighet och strategiskt gränsöverskridande samarbete).

De båda regionkommunerna har, när vi betraktar projektmedlens samordningspotential visavi kommunerna, både fördelar och nackdelar i jämförelse med de kommunala samverkansorganen. Fördelen ligger i att regionkommunerna har en högre grad av handlingsfrihet i att man via sin egen budget kan växla upp de projektmedel man får från staten. Detta är också något som sker i realiteten och sammantaget är det, i jämförelse med statens bidrag via anslaget för regionala tillväxtåtgärder, betydande resurser som satsas. De kommunala samverkansorganen kan naturligtvis också, genom att öka tillskotten från ägarna, stärka sin egen budget för det regionala utvecklingsarbetet. Detta är dock en mer komplicerad procedur och kräver förhandlade uppgörelser mellan samtliga ägare i förbundet. I detta avseende har alltså regionkommunerna, i kraft av sin självständighet, en samordningsfördel jämfört med de kommunala samverkansorganen.

Regionkommunerna har dock en komparativ nackdel gällande att man saknar den institutionella bindning till kommunerna som finns i ett KSO. Kommunerna är, som noterats i tidigare kapitel, den ledande eller ägande parten i ett KSO vilket förpliktigar kommunen och landstinget till att göra faktiska och konkreta åtaganden i det regionala utvecklingsarbetet. Denna förpliktelse är i olika KSO av varierande styrka. Det är tämligen tydligt att Regionförbundet i Jönköpings län hittills inte haft ett lika starkt kommunalt och landstingskommunalt stöd för att driva regional utvecklingspolitik jämfört med hur det förhåller sig i Dalarna och i Östergötlands län. Ett uttryck för detta är dels den tämligen sena etableringsprocessen av att starta ett kommunalt samverkansorgan i Jönköpings län och dels är det tydligt att kommunlandskapet i Jönköpings län är något mer fragmentiserat jämfört med både Dalarna och Östergötland (som förstås också innefattar olikartade inomregionala spänningsfält). Kommunlandskapet i Jönköpings län brukar beskrivas som uppdelat mellan dels Gnosjöregionen, dels Jönköpingsområdet och dels det man brukar kalla höglandet.⁶¹

Västra Götalandsregionen har, med sin formaliserade beredningsmodell med kommunalförbunden i regionens fyra olika delar, skapat tämligen starka institutionella bindningar

⁶¹ Till höglandskommunerna brukar räknas Aneby, Eksjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vetlanda och Sävsjö kommuner, till Gnosjöregionen hör Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd och Värnamo kommuner. Jönköpingsområdet utgörs av Jönköping, Mullsjö, och Habo kommuner. Gällande länets kommunlandskap se t.ex. Johansson & Rydstedt 2010.

med kommunerna. Detta är då också något som ger samordningsfördelar när det gäller användningen av medel för regionala tillväxtinsatser. Regionen har med denna modell skapat en plattform för förankring och diskussion av olika policymässiga riktlinjer i medelsanvändningen. Region Skåne utnyttjar i detta sammanhang andra och fler former av samordningsinstrument. Samordningsstrukturen är här möjligtvis inte lika tydlig som i Västra Götalandsregionen. Det bör väl då tilläggas att Region Skåne, med sina 33 kommuner, förfogar över en i det närmaste försumbar pott av pengar för regionala tillväxtåtgärder, vilket innebär att samordningsdimensionen mellan region och kommuner inte blir mycket att analysera.

En stor del av det som avhandlats i samordningsrelationen mellan regionorgan och kommuner gäller även för samordningsrelationen näringsliv och ideell sektor. Precis som i resonemanget ovan gällande kommunerna utgör projektmedlen en strategisk möjlighet för självstyrelseorganen att samla privata aktörer för att sätta igång olika aktiviteter för att förverkliga målsättningar i den regionala utvecklingspolitiken. Det är måhända än viktigare i samordningsdimensionen för näringsliv och ideell sektor (jämfört med kommunsamordningen) att kunna utnyttja olika typer av kontaktnät (ofta personbaserade) för att åstadkomma ett brett och samordnat deltagande från privata intressen och aktörer i den sociala ekonomin osv. Utan att ha haft möjligheten att i detalj granska aktuella projekt som initierats med hjälp av de regionala tillväxtåtgärderna i de fem län som studerats kan jag konstatera (se även kapitel tre) att aktörsdeltagandet synes innefatta stor bredd i antalet aktörer även från den privata sektorn (även om projektägandet domineras av offentliga organisationer (regionorganen själva, kommuner, landsting, stat och offentligt ägda bolag).⁶²

I den relativt översiktliga genomgången av anslaget för regionala tillväxtåtgärder har ett par centrala aspekter lyfts fram när det gäller att stärka ett institutionellt kapacitetsbyggande i den regionala utvecklingspolitiken. För det första är det avgörande att självstyrelseorganet har tillgång till och möjlighet att utnyttja ett flertal etablerade nätverk runt viktiga samhällliga och ekonomiska funktioner med koppling till respektive region. Regionorganets ledning bör vinnlägga sig om att ha tillgång till ett brett kontaktnät och på olika sätt arbeta för att vara aktiverad eller uppkopplad i dessa. Projektmedlen kan här utnyttjas, inte bara för att initiera nya typer av utvecklingsinsatser, utan också för att stärka befintliga nätverkskonstellationer i länet. Det är dock också strategiskt att etablera och formalisera grundstrukturer för aktörsutbytet. Här kan Västra Götalandsregionens beredningsmodell utgöra ett tydligt exempel på

⁶² Detta styrks även av ett antal utvärderingar av projektverksamheten som gjorts i respektive län, t.ex. i Karlsson & Johansson 2011, Welin 2010,

detta liksom olika typer av kontinuerligt etablerade dialogkonferenser, näringslivsråd, regiondagar, seminarier, nätverksträffar eller alliansbildningar inom olika branscher etc.

För det andra är det av helt avgörande betydelse för effektiviteten i det regionala utvecklingsarbetet att kunna få fram medfinansiering från andra aktörer, inte minst från EU-systemet men också från organisationer på lokal, regional och nationell nivå. Möjligheterna att ha en solid medfinansiering i det regionala utvecklingsarbetet bygger i sin tur på det som lyftes fram ovan om förmågan att kunna utnyttja andra aktörer och nätverk i regionen. Jag har också, för det tredje, kunnat notera att det är en strategisk fördel att regionorganet har möjligheten, som i högre grad gäller för regionkommunerna jämfört med KSO, att relativt självständigt tillföra egna och fria projektresurser att komplettera det statliga anslaget. I Skåne, som erhåller en relativt liten projektpott från staten, är denna självständighet av särskilt stor betydelse.

I detta ligger så en fjärde strategisk fråga som handlar om att medelstilldelningen ur det statliga anslaget bör hålla en viss nivå. Jag tror man skulle kunna tala i termer av behovet av en kritisk massa, dvs. att det krävs en viss volym i medelstilldelningen för att anslaget ska kunna vara effektivt och möjliggöra långsiktighet i projektarbetet (inte minst genom en stark medfinansiering). Slutligen är det också av strategiskt värde att klarlägga principerna bakom fördelningen av medlen mellan stat och självstyrelseorgan. Den rådande situationen, där länsstyrelserna (i län med KSO) fortfarande har en relativt stor andel (uppåt 40%) av medelstilldelningen för projektinsatser, skapar oklarheter ur samordningssynpunkt.

4.4 Regionala kompetensplattformar

Jag ska avsluta detta kapitel genom att göra ett nerslag i en tämligen specificerad del av det regionala tillväxtarbetet, nämligen regionorganens arbete med att utveckla kompetensplattformar. Regeringen gav i december 2009 självstyrelseorganen i uppdrag etablera kompetensplattformar för samverkan rörande frågor om kompetensförsörjning på arbetsmarknaden och frågor med koppling till utbildningsplanering. I uppdraget angavs att regionkommuner och kommunala samverkansorgan ska ta fram kunskapsunderlag och behovsanalyser utifrån rådande förhållanden på arbetsmarknaden (utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner). Samordningsperspektivet är framträdande i regeringens uppdrag och det framgår med stor tydlighet att arbetet med plattformarna ska ske i bred samverkan mellan regionorgan och andra ”relevanta” regionala och lokala aktörer (statliga myndigheter, kommuner, landsting, universitet/högskolor, intresseorganisationer, utbildningsanordnare, näringsliv osv.). I uppdraget framgår att det är viktigt med en bred samverkan även om det dock också tydligt framgår att det är av särskild vikt att samordna utvecklingsinsatser hos regionorganen med det som görs

inom Arbetsförmedlingen och utbudet hos olika utbildningsanordnare (främst universitet/högskolor och kommunala aktörer). Syftet med plattformarna preciserades av regeringen till att omfatta främst följande uppgifter:⁶³

1. Att bidra till ökad kunskap och översikt inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet
2. Att samordna behovsanalyser inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet
3. Att bidra till ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering mellan involverade aktörer
4. Att bidra till ökad kunskap om utbud och efterfrågan av utbildningsformer, med utgångspunkt i de olika utbildningsformernas nationella mål samt myndigheternas ansvar

Regeringen markerar också att etableringen av kompetensplattformar ska bygga på redan etablerade samverkansformer inom kompetensförsörjningsområdet i länet. Uppdraget skall dock även genomföras i dialog med berörda aktörer i angränsande län. I uppdraget ingår också att vid speciella tidpunkter återrapportera till regeringen hur arbetet med plattformarna genomförs. Arbetet med plattformarna ska ses som en del av tillväxtarbetet och regeringen markerar i skrivelsen (skr 2009/10:221) *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning* följande som en övergripande ambition gällande kompetensförsörjningsfrågorna:

I den globala kunskapsekonomin blir förutsättningarna att erbjuda tillgång till kunskap och kompetens en stark regional konkurrensfördel och därmed en central prioritering i det regionala tillväxtarbetet⁶⁴

Arbetet med kompetensplattformar rör sig, ur samordningssynpunkt i ett gränsland mellan regional utvecklingspolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik. I en central passus i den ovan nämnda skrivelsen markeras att huvudmålet med kompetensförsörjningsarbetet i länen är att få ner arbetslösheten genom att uppmuntra politiska insatser för att stärka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden. Med detta kan vi också konstatera att vi åter befinner oss på klassisk mark i svensk regional utvecklingspolitik. Relationerna mellan arbetsmarknadspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken har varit föremål för många debatter och även utgjort återkommande problematiseringar i forskningen om svensk regionalpolitik.⁶⁵ Kontroverserna har, för att göra en grov förenkling, handlat om två ting. För det första rörande frågan om det är arbetskraften som ska flyttas dit jobben finns el-

⁶³ ur Regeringsbeslut 2009-12-17, Näringsdepartementet, dnr N2009/9378/RT

⁶⁴ skr 2009/10:221, s. 17

⁶⁵ se Johansson 1991, Lindström 2005.

ler om det finns möjligheter att påverka hur arbetsgivare lokaliserar sin verksamhet i förhållande till arbetskraften. För det andra har man debatterat frågan om arbetskraften har rätt kompetens i förhållande till det som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Regionorganens arbete med kompetensplattformar utgör därför ingenting nytt när det gäller sakområdet som sådant. Matchning av arbetskraft, kompetensförsörjning och utbildningsplanering har utgjort centrala delar i det regionala utvecklingsarbetet under lång tid. Tidigare fanns exempelvis ett ansvar för kompetensfrågor knutet till länsarbetsnämnderna som bedrev aktörssamordning inom detta område genom s.k. Regionala kompetensråd. Däremot skulle man möjligtvis kunna hävda att själva arbetsformen, som är starkt fokuserad vid samordningsfrågor, representerar en nyhet. Uppdraget att ta fram kompetensplattformar läggs med andra ord in i en politisk och administrativ struktur där det redan existerar olika typer av traditioner, aktörskontakter, organisationer, nätverk, arrangemang, projekt osv. Kompetensplattformen kan därför tolkas som ett sätt för statsmakten att markera behovet av stärkt samordning inom området.

Eftersom uppdraget är tämligen färskt (från december 2009) finns det ännu inte så mycket att analysera av hur arbetet med plattformarna utvecklats i de fem län som ingår i denna studie. I samtliga län är arbetet med plattformarna fortfarande i hög grad i sin linda. Det man hittills gjort är att man initierat en organisatorisk struktur för arbetet och man har också i en del fall presenterat analyser av olika slag. Ett par gemensamma nämndare i dessa initierande aktiviteter kan vara värda att lyfta fram.

Flera av länen har för avsikt att starta eller har redan startat partnerskapsliknande grupper som en organisatorisk ram för samordningen och utvecklingen av kompetensplattformarna. Ett exempel ur mitt material kan hämtas från Östergötland där Östsam redan år 2008 tog initiativ till att starta ett Regionalt kompetensforum. Bland deltagarna i detta forum finns bl.a. företrädare för Företagarna, Östsvenska Handelskammaren, Unionen, LO, Kommuner, Östsam, Landstinget, Linköpings universitet, Länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen. I forumet behandlas en rad frågor och en samlade rapport, kallad *Trettiofemtusen jobb, vilket vill du ha?*, har publicerats. Materialet innehåller relativt mycket av kunskapssammanställningar, analyser och information, men det finns även konkreta aktiviteter för att genomföra intentionerna i arbetet.

Det finns eller planeras liknande partnerskap även i de andra länen. I Jönköpings län, och med Regionförbundet som sammanhållande aktör, finns sedan tidigare ett Kompetensråd med representanter från organisationer från bl.a. näringsliv, fackliga organisationer, bildningsförbund, statliga myndigheter, högskolan och andra utbildningsanordnare etc. Regionförbun-

det kommer att utveckla arbetet med kompetensplattformen inom ramen för den egna projektverksamheten och betecknas som ett prioriterat område inför framtiden. Region Dalarna arbetar för närvarande med att utveckla och implementera det man kallar ett regionalt kompetensforum. Man har etablerat en arbetsgrupp bestående av företrädare för ledande regionala aktörer med uppgift att vidareutveckla arbetet med den regionala kompetensplattformen. Region Dalarna har dessutom engagerat Dalarnas forskningsråd i ett särskilt projekt för att hitta metoder för att samla in kunskap, analysera och bedriva utvecklingsarbete inom kompetensförsörjningsområdet.

I både Skåne och Västra Götaland bedrivs det sedan tidigare ett relativt omfattande utvecklings- och analysarbete rörande kompetensförsörjningsfrågorna. En rad regionala utvecklingsprojekt med anknytning till kompetensförsörjningsområdet har igångsatts och det finns också ett befintligt kunskaps- och analysmaterial att utnyttja inom området. Region Skåne har igångsatt ett omfattande analysarbete (som bygger på tidigare analysinsatser inom området) och organiserar arbetet med hjälp av en styrgrupp med politiker ur Regionala tillväxtnämnden och med en analys- och samordningsgrupp bestående tjänstemän vid regionen och med företrädare för utbildningsanordnare och branschorganisationer. Västra Götalandsregionen tänker sig att vidareutveckla arbetet med plattformen inom ramen för beredningen för hållbar utveckling och med organiserade kopplingar till de fyra kommunalförbunden. En särskild politisk styrgrupp har tillsatts med politiska företrädare och en arbetsgrupp bestående av tjänstemän vid regionen och vid kommunalförbunden i de fyra regiondelarna. I Västra Götalandsregionen arrangeras regelbundet, 3-4 gånger per år, ett s.k. Kompetensforum, där ett stort antal intressenter deltar för informationsutbyte och diskussion rörande arbetet med kompetensplattformen.

Uppdraget och arbetet med de regionala kompetensplattformarna är i hög grad en samordningsaktivitet. Det gäller att utifrån en analys av näringslivsutveckling och arbetsmarknadsbehov hitta samordnade lösningar mellan olika aktörer för att matcha arbetskraftens kompetens med den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden. Det kräver samordning av både analysredskapen (vilka aktörer kan bidra med vad i analysunderlaget) och av de insatser som bör göras för att stärka kompetens- och utbildningsförsörjningen i regionen (vilket berör gymnasieutbildning, högskoleutbildning, yrkesutbildning, folkbildning). Detta är, för att uttrycka det försiktigt, en synnerligen komplicerad samordningsuppgift.

Det är då något för tidigt att säga något mer konkret om hur man i de aktuella länen lyckats i dessa samordningssträvanden. Ett par, mer preliminärt uttryckta, reflektioner kan

dock lämnas redan nu. Jag kommer att göra dessa reflektioner utifrån de tre samordningsdimensioner som utnyttjats tidigare och jag kommer, precis som tidigare, att avsluta delavsnittet med en övergripande värdering gällande möjligheterna att stärka det institutionella ramverket för samordningen av de regionala kompetensplattformarna.

För det första, och gällande relationerna mellan regionorgan och staten, berör samordningen av arbetet med kompetensplattformar ett antal statliga myndigheter. Det gäller naturligtvis länsstyrelsen som utgör en betydelsefull deltagare i samtliga fem län i min studie. Länsstyrelsens roll har här varit att bidra till arbetet på ett relativt allmänt plan och man har utgjort en samlande resurs i arbetet gällande skilda delområden, exempelvis med kopplingar till integrationsfrågor, jämställdhet, lantbruk/landsbygd, miljöfrågor osv. Det gäller Arbetsförmedlingen som också ingår i de olika grupperingar som skapats av självstyrelseorganen och det gäller företrädare för högskolor och universitet. En annan myndighet med stor betydelse kompetensförsörjningsarbetet är den sedan 2009 inrättade Myndigheten för yrkeshögskolan. Tillväxtverket, Skolverket, Tillväxtanalys, SCB, Försäkringskassan är ytterligare andra myndigheter med beröringspunkter till arbetet med kompetensplattformar.

Det finns naturligtvis ännu inte så många erfarenheter att notera rörande regionorganens relationer till de statliga organisationerna i arbetet med kompetensplattformarna. Ett par saker kan dock, och då mer antydningvis, vaskas fram ur mitt material. En första aspekt gäller det några av intervjupersonerna pekat på rörande i vilken mån de statliga företrädarna i den regionala arbetet har att göra utfästelser på den egna myndighetens vägnar. En del yttranden i intervjuaterialet hävdar att det finns en risk att Arbetsförmedlingens deltagare kontinuerligt är tvungna att söka stöd och formella beslut från myndigheten centralt för att kunna bidra med konkreta åtaganden i arbetet. Detta kan då ge de regionala representanterna en försvagad ställning och även i någon mån fördröja och komplicera beslutsfattandet i den regionala kompetensgruppen. En del av intervjupersonerna pekar på att den självständighet som de forna länsarbetsnämnderna hade som egen myndighet också hade en förhandlingsmässig fördel. Den regionala förhandlingen om exempelvis kompetensfrågor kunde ske mellan parter som så att säga kände till den regionala kontexten och som också utifrån denna förståelse kunde, på ort och ställe, nå överenskommelser i konkreta avseenden rörande sådant som t.ex. finansiering, personalåtaganden, lokaler etc.

Detta skulle också kunna sägas gälla Myndigheten för yrkeshögskolan. Myndigheten noterar i sin verksamhetsplan för 2011 att man i framtiden kommer att medverka alltmer ak-

tivt i den regionala ”dialogen” rörande kompetensplattformarna.⁶⁶ Då Myndigheten för yrkeshögskolan har ett ledande ansvar för yrkesutbildningar (tillstånd, statsbidrag, kvalitet, EUsamordningen m.m.) kan denna dialog i det regionala sammanhanget vara oerhört betydelsefull när väl olika ambitioner inom kompetensförsörjningsarbetet ska implementeras. Detta utgör nog sannolikt ett ganska bra exempel på det som bl.a. påtalats av länsstyrelserna inför Ansvarskommitténs arbete (se kapitel tre), dvs. att man här, från statsmaktens sida och i regelverket för Myndigheten, bör tydliggöra dess roll i det regionala sammanhanget. Det finns annars en risk att Myndigheten för yrkeshögskolan blir något av en lam anka (som endast medverkar just i dialoger och bidrar med allmän information etc.) i processerna med kompetensplattformar. Om vi tänker i termer av ett institutionellt kapacitetsbyggande i regionkontexten är det av strategiskt värde att de aktörer som medverkar i de politiska processerna också ges ett relativt självständigt förhandlingsmandat (på myndighetens vägnar).

För det andra utgör arbetet med kompetensplattformar också en central fråga för självstyrelseorganens relationer till kommunerna. Kommunerna har en i flera stycken helt avgörande roll i arbetet med kompetensförsörjningsfrågor. Arbetet med de regionala kompetensplattformarna är starkt beroende av kommunernas åtaganden både som utbildningsanordnare och som betydelsefull aktör för att bevaka förändringar i den lokala näringslivsstrukturen (och arbetsmarknaden). Man kan också redan nu utläsa att de studerade regionorganen vinnlägger sig om att skapa utrymme för kommunernas deltagande i arbetet med plattformarna. I Västra Götalandsregionen är man i färd med att utveckla en struktur för detta arbete som synes påminna en hel del om arbetet med tillväxtprogram. Man arbetar dels med en regionövergripande struktur (inom ramen för Beredningen av hållbar utveckling) och dels med aktiviteter knutna till de fyra regiondelarna och berörda kommunalförbund. I de grupperingar som skapats i övriga län är kommunerna aktiva deltagare, både med förtroendevalda och med tjänstemän.

Samordningsinnehållet med kommunerna berör en rad frågor. Det kan handla om behovet av att hitta utbildningssamverkan mellan kommuner, det kan handla om att arbeta med att göra utbildningar mer tillgängliga och det kan handla om att samarbeta kring integrationsfrågor osv. Kommunerna är, både på utbildningsområdet och rörande näringslivsinsatser, aktiva i en rad olika nätverk och i samarbetsstrukturer inom exempelvis sådant som rör yrkesutbildning, lärcentra, informationssökningsresurser, näringslivsorgan, branschråd osv. En stor del av arbetet med kompetensplattformar kan vara en väg att binda samman alla dessa olika akti-

⁶⁶ Se Verksamhetsplan 2011, Myndigheten för yrkeshögskolan, sid 21.

viteter och formulera gemensamma mål och strategier. Man kan av mitt material att döma notera att många olika typer av initiativ lyfts fram och diskuteras på den kommunala och mellankommunala nivån. Det är dock för tidigt att säga något mer utförligt om hur självstyrelseorganen förmår hantera samordningen i denna del. Vad man kan säga är att uppgiften synes omfattande och komplex.

Den tredje samordningsdimensionen, mellan regionorgan och näringsliv/ideell sektor, vilar på i första hand medverkan från näringslivsorganisationer (näringslivets intresseorganisationer och olika typer av branschorganisationer) och på de fackliga organisationerna. I någon mån är också organisationer inom bildningsområdet aktiva i arbetet. Samordningsdimensionen kan nog i denna del sägas bestå av två huvudnivåer. På den första nivån finns det ett behov, ofta artikulert av intresseorganisationerna inom arbetslivet, att på ett allmänt plan diskutera utbildningsutbud och utbildningsprofiler för gymnasie- och högskoleutbildning i förhållande till upplevda behov av arbetskraft inom olika sektorer. I denna del är det en angelägen uppgift för regionorganen att ha öppna mötesplatser för att föra den typen av debatter. Detta är då något som endast kan utvecklas om även kommunerna och högskolorna är beredda att bidra till utbytet i sådana mötesplatser. På den andra nivån blir samordningsuppgiften något mer praktisk orienterad och nu handlar det om att kunna visa på konkreta handlingsvägar mellan arbetsliv och utbildning. Här finns det idag redan etablerat en rad projekt och andra aktiviteter som handlar om att skapa praktikplatser eller att på andra sätt utforma en starkare arbetslivsanknytning i olika utbildningar (exempelvis utvecklingsarbete inom yrkesskolor, collegeprojekt, samarbete inom ramen s.k. branschråd för att t.ex. skapa lärlingsplatser etc. etc.).

Jag kan utifrån att ha tagit del av intervjuer och minnesanteckningar eller protokoll från kompetensförsörjningsarbetet notera att en strategisk fråga är att skapa mötesplatser för detta arbete. Uppgifterna överlappar de tre samordningsdimensionerna på ett påtagligt sätt (kanske mer påtagligt än vad som gäller i annat regionalt tillväxtarbete). De fora som funnits sedan tidigare eller som etablerats under de senaste två åren synes vara synnerligen livaktiga mötesplatser. Jag kan av dokumentationen från dessa utläsa att man här bedriver en rad olika aktiviteter. Man anordnar debatter rörande principfrågor, man ges föreläsningar i olika ämnen, man planerar arbetsseminarier och sökkonferenser och man behandlar konkreta projektinsatser gällande arbetspraktik eller lärlingssystem osv.

Även om det ännu är för tidigt att värdera arbetet med kompetensplattformar vill jag ändå avslutningsvis peka på ett par områden som synes vara betydelsefulla för att bidra till att bygga en stark institutionell kapacitet i det regionala tillväxtarbetet. För det första har jag tidi-

gare pekat på betydelsen av att stärka Arbetsförmedlingens och Myndigheten för Yrkehögskolans *självständighet att kunna delta i konkreta förhandlingar* om sakfrågor med koppling till kompetensförsörjningsfrågorna i respektive län. Det väsentliga för effektiviteten inom området är att de viktigaste aktörerna kan medverka i dessa förhandlingar med ett tydliggjort mandat.

För det andra tror jag att man redan är på god väg att etablera *funktionella mötesplatser* för debatter, förhandlingar, projektstyrning osv. Uppdraget att utveckla kompetensplattformar är ur samordningssynpunkt synnerligen komplext och det finns anledning att noggrant överväga hur de partnerskapskonstruktioner som är under utveckling organiseras. Vilka uppgifter ska partnerskapen ha? Hur ser resurssituationen ut och vem bidrar med resurserna? Hur ska partnerskapens ledningsstruktur och beslutsfunktioner organiseras osv?

För det tredje tror jag att arbetet med kompetensplattformar, som uppenbarligen skapar intresse och engagemang bland deltagarna, bär med sig en potential att stärka de institutionella mekanismerna som är kopplade till *demokratiskt deltagande, förankring och legitimitet* för ansvariga organ i det regionala utvecklingsarbetet. Det finns i kompetensförsörjningsarbetet en stark länk mellan det som sker lokalt (både den lokala arbetsmarknaden och i anordnandet av utbildningar) och det som utgör regionala kompetensfrågor. Allt detta är sedan i sin tur också kopplade till nationella och även globala förhållanden. Det borde alltså finnas möjligheter att på bredden organisera demokratiska aktiviteter kring arbetslivets utveckling och utbildningsfrågor inom ramen för kompetensplattformarna.

4.5 Summering

Jag har i detta kapitel försökt fördjupa, konkretisera och åskådliggöra analysen av de tre samordningsdimensionerna genom att beskriva och analysera tre verksamhetsdelar i det regionala tillväxtarbetet. Jag har uppmärksammat det regionala utvecklingsprogrammet (RUPen), som är det styrande dokumentet för all regional utvecklingspolitik i respektive län, jag har uppmärksammat hur regionerna hanterat anslaget för regionala tillväxtåtgärder och jag har slutligen uppmärksammat regionernas arbete med att etablera kompetensplattformar. När jag i förra kapitlet summerade resultaten av det som framkommit i analysen av de tre samordningsdimensionerna i mer övergripande termer var det fyra strategier som lyftes fram. I summeringen av detta kapitel ska jag nu återvända till dessa fyra strategier och något ytterligare försöka utveckla och komplettera slutsatserna från det tredje kapitlet.

Det framgår med stor tydlighet av framställningen i detta kapitel att olika aktiviteter i den regionala utvecklingspolitiken utformas inom ramen för kontinuerliga förhandlingar mel-

lan berörda aktörer. I samtliga tre verksamhetsdelar som studerats är det förhandlingsutbytet mellan regionorgan och kommunerna som framträder allra mest tydligt. Kommunerna är en viktig förhandlingspart i processerna med att ta fram det regionala utvecklingsprogrammet, kommunerna är en aktiv part (ibland som projektägare och finansiär) i olika projektinsatser som finansieras ur anslaget för regionala tillväxtåtgärder och när det gäller processerna med kompetensplattformar är det svårt att utveckla dessa utan ett aktivt engagemang från kommunernas sida. Kommunerna agerar i den regionala utvecklingspolitiken på ett självständigt sätt och de kommunala företrädarna kan i olika förhandlingar göra bindande utfästelser gällande sådant som processåtaganden, finansiering, ansvarstagande osv. Den regionala utvecklingspolitikens effektivitet är starkt beroende av kommunernas medverkan och stöd.

De statliga myndigheternas betydelse i de tre verksamhetsdelar som behandlats i detta kapitel varierar betydligt beroende på vilken del av det regionala utvecklingsarbetet som avses och även beroende på vilket län vi befinner oss i. När det gäller statens medverkan i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen är det länsstyrelserna som utgör den ledande parten på den statliga sidan. Länsstyrelsernas engagemang i detta arbete synes variera mellan länen och dessa variationer bottnar sannolikt i att programmet genomgår revideringar vid skilda tillfällen och att statens engagemang i någon mån följer dessa cykler. I samband med revideringsaktiviteter av RUPen ökar länsstyrelsernas engagemang (naturligt nog) för att där efter minska när det nya programmet blivit färdigt. Man kan dock säga att länsstyrelsernas arbetet med programmen kanske inte kan betecknas som den fråga som länsstyrelserna prioriterar mest av allt. Gällande anslaget för tillväxtåtgärder varierar länsstyrelsens roll betydligt mellan KSO-länen och de båda regionkommunerna. Eftersom det fortfarande finns ett delat ansvar (mellan länsstyrelsen och KSO) i län med KSO är det naturligt att länsstyrelserna i dessa län har en starkare närvaro i de politiska processerna rörande tillväxtåtgärderna jämfört med hur det är i län med regionkommuner. I arbetet med kompetensplattformar intar länsstyrelsen något av en allmänsupporter i detta arbete medan främst Arbetsförmedlingen och, i någon mån, Myndigheten för Yrkeshögskolan intar (eller kanske bättre uttryckt 'kommer att inta') mer operativa roller i arbetet.

En viktig slutsats, gällande statens egen samordning av det regionala utvecklingsarbetet i respektive län, är att länsstyrelsernas roll att samla och informera de andra statliga myndigheterna om innehållet i den regionala utvecklingspolitiken sannolikt kan utvecklas ytterligare. Visserligen arrangerar länsstyrelserna olika typer av kontinuerligt utbyte och mötesverksamhet med företrädare för andra statliga myndigheter (där man exempelvis behandlar frågor om RUPen, om aktuella tillväxtinsatser, kompetensförsörjning, infrastrukturfrågor etc.), men det

är ändock att betrakta som ett tämligen allmänt hållet informationsutbyte. Jag tror det finns utrymme, trots olika svårigheter, att ytterligare institutionalisera de statliga myndigheternas samarbete om exempelvis arbetet med RUPen eller insatserna rörande kompetensförsörjningsfrågor.

Det är också tydligt, vilket visas i arbetet med kompetensplattformar, att både Arbetsförmedlingen och Myndigheten för Yrkeshögskolan saknar möjligheter att medverka på ett självständigt sätt i förhandlingar om olika insatser. De regionala statliga myndigheterna riskerar att bli alltför passiviserade deltagare som endast kan förmedla information och kunskap, men inte medverka i konkreta avseenden (rörande finansiering av projekt eller medverkan i olika typer av styrgrupper osv.). Länsstyrelserna kan, en smula paradoxalt och i kraft av att äga självständighet som egen myndighet i länet, sannolikt bidra betydligt mer i dessa termer.

De förhandlingar som sker i det regionala utvecklingsarbetet kännetecknas av att vara fixerade vid fördelning och utbyte av resurser. Det är särskilt tydligt när vi beaktar de politiska processer som är kopplade till anslaget för regionala tillväxtåtgärder. Projektmedlen förutsätter medfinansiering från andra aktörer och jag har i detta kapitel kunnat visa att en stark medfinansiering är beroende av att det ansvariga regionorganet har tillgång till och kan dra nytta av olika typer av kontakter och nätverkskonstellationer. Det är att betrakta som en strategisk faktor för regionorganen att hålla sig med ett brett kontaktnät och dessutom ha förmågan att förnya och utveckla nätverkskontakterna. De relativt fria resurser som står till förfogande för projektinsatser bör användas till att vårda dessa nätverk och att orientera projektarbetet mot insatser som stärker aktörsdeltagandet. Detta kräver då också en viss miniminivå av projektmedel och det är en fördel om regionorganet självt har tillgång till en egen kassa som kan komplettera de statliga resurserna (något som regionkommunerna har en större möjlighet att göra jämfört med de kommunala samverkansorganen).

Avslutningsvis ska jag säga något kortfattat om frågan om demokratiskt deltagande och legitimitet. Jag noterade tidigare att arbetet med de regionala kompetensplattformarna innehåller en potential för att stärka (om än som en liten pusselbit) inslagen av demokratiskt deltagande och legitimitet. Plattformarna har tydligtvis inneburit att ett betydande engagemang kunnat mobiliseras från många olika aktörer (detta är en högst preliminär slutsats). Organisationer från näringsliv, fackliga organisationer och även andra organisationer (inom arbetsliv och bildningsområdet) har visat intresse och deltagit i debatten om framtidens kompetensförsörjning. Detta är dock ett tecken bland mycket få som pekar i riktning mot att de medborgardemokratiska och deltagardemokratiska aktiviteterna i det regionala utvecklingsar-

betet kommit att utvecklas i positiv riktning under senare år. I min analys av hur KSO arbetat med de regionala utvecklingsprogrammen kan konstateras att man gjort stora ansträngningar i att förankra programmet (och även i revideringsprocesserna) i förhållande till kommunerna och även i någon mån i förhållande till näringslivsaktörer och aktörer i den ideella sektorn. Däremot synes ambitionerna att via olika typer av demokratipolitiska aktiviteter att engagera medborgarna ha falnat en aning i olika aktiviteter runt de regionala utvecklingsprogrammen.

I samband med försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisation (under perioden från 1997 till 2010) gjordes ett antal utvärderingar av i vilken mån försöksregionerna lyckats med att bli till det man själv vill framstå som, nämligen en "en medborgarnas region". I slutsatserna i dessa utvärderingar noterades att dessa demokratipolitiska aktiviteter kanske inte var så framträdande i sak, men att man gjort betydande ansträngningar att lyckas med detta. Utvärderingarna visade också på en del framsteg rent konkret i dessa avseenden. Denna studie visar, i vart fall gällande de tre KSO som analyserats, att ambitionerna rörande medborgardemokratisk förankring i de regionala utvecklingsprogrammen satts relativt lågt. På intervjufrågor om detta finns det inte så mycket konkreta aktiviteter att redovisa.⁶⁷ I jämförelse med den tämligen omfattande arsenal av demokratipolitiska instrument som introducerades under försökstiden inom Regionförbundet i Kalmar län, är detta att betrakta som ett förvånande resultat. Jag tror, i enlighet med resonemangen i kapitel tre och utifrån iakttagelserna av arbetet med kompetensplattformar, att det finns mycket att vinna på att utveckla de medborgardemokratiska delarna i det regionala utvecklingsarbetet. Här har alltså regionorganen, oavsett om det är i form av KSO eller som regionkommun, en viktig uppgift om man har ambitionen att stärka det regionala ledarskapet ur ett systemperspektiv.

⁶⁷ Jag har inte gjort någon förnyad analys av regionkommunerna i detta avseende (jfr Johansson 2005).

5. Slutsatser

5.1 Inledning

Jag har i den här rapporten analyserat politisk styrning av den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Studiens grundläggande ansats har präglats av det som i policyforskningen benämns som ett tredje generationens politikområde. Den politiska styrningen sker i miljöer som präglas av administrativ pluralism, samarbets- och partnerskapsstrukturer och av politiska åtgärder formade med hjälp av projekt. Riksdagens och regeringens mål med politiken förverkligas inte i första hand genom regler och budgetmedel utan av institutionellt kapacitetsbyggande. De viktigaste instrumenten för detta är att utveckla mekanismer och stöd för samordning och förhandlade uppgörelser. Statsmaktens mål för politiken är alltså starkt beroende av i vilken grad samordningssträvandena mellan olika aktörsintressen kan förverkligas.

Studien kan ses som en resa i fem olika län, där jag analyserat sådan samordning för institutionellt kapacitetsbyggande i den regionala utvecklingspolitiken. Det har varit en resa bland regionala utvecklingsprogram, tillväxtprogram, projektmedel och kompetensplattformar. Under resans gång har jag försökt observera regional samordning mellan, å ena sidan, det regionala självstyrelseorganet (KSO eller regionkommuner) och, å den andra sidan, av aktörer inom stat, kommun och näringsliv/ideell sektor. Det bör också sägas att resan gjorts under en kort tidsperiod och de samlade reseintrycken fångar endast in en övergripande bild. I detta kapitel ska resultaten av hela studien summeras och diskuteras. Detta kommer att göras i tre delavsnitt: I avsnitt 5.2 presenteras den övergripande bilden rörande strategier för att utveckla ett regionalt ledarskap i ett systemperspektiv. Detta avsnitt summeras i form av att ett antal möjligheter och hinder att hantera de regionala utvecklingsfrågorna utifrån ett helhetsperspektiv.⁶⁸ I avsnitt 5.3 görs en kortfattad och summerande jämförelse mellan samordningsförutsättningarna mellan kommunala samverkansorgan och regionkommuner. I det avslutande avsnittet (5.4) behandlas ett antal strategiska villkor som bör beaktas (utifrån resultaten i denna studie) vid en förmodad utveckling av geografiskt sett större regionkommuner i Sverige.

5.2 Ett regionalt ledarskap ur ett systemperspektiv

Analysen av de tre samordningsdimensioner som genomfördes i det tredje kapitlet utmynnade i slutsatsen att tidigare reformsträvanden rörande regional samordning haft en alltför starkt

⁶⁸ jfr uppdragsbeskrivningen för denna studie (se avsnitt 1.2, i det första kapitlet)

formaliserad utgångspunkt. Regional samordning har behandlats utifrån en grundläggande föreställning att man genom reformerade regler, genom omformulering av principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommunal självstyrelse och genom territoriella förändringar kunnat stärka samordningspotentialen i det regionala utvecklingsarbetet. Det är givet att den typen av formella aspekter är viktiga i ett reformarbete, men jag menar att det är att nysta i fel ände. Istället bör utgångspunkten och startpunkten för reformstrategierna tas i det jag kallar ett regionalt ledarskap ur ett systemperspektiv.

De bärande principerna för ett sådant perspektiv kan kopplas till det förvaltningsforskare talar om som 'interaktiv styrning genom nätverk' eller 'governance networks'. Politisk styrning ur statsmaktens perspektiv bör utformas med hänsyn taget till att genomförandemiljön i den regionala utvecklingspolitiken präglas av följande:

- aktörsinteraktionen sker oftast i *nätverk*
- beroende- och maktförhållanden baseras på *utbyte av resurser* (inte i första hand på auktoritativa mekanismer som lagstiftning)
- beslutsfattandet är baserat på *förhandlingar* mellan självständiga aktörer
- aktörsinteraktionen sker runt *gemensamma identiteter* och mentala kartor

Politiska reformer för att öka effektiviteten i denna typ av politiska miljöer handlar om att bygga upp det jag tidigare kallat för ett *institutionellt kapacitetsbyggande*. I den regionala utvecklingspolitiken vill jag hellre tala om att ett sådant kapacitetsbyggande i termer av ett *regionalt ledarskap ur ett systemperspektiv*. I den här studien har jag kunnat identifiera åtminstone fyra centrala strategier för att utveckla ett sådant regionalt ledarskap. Jag ska i det följande lyfta fram dessa strategier på nytt och härvid diskutera tänkbara förändringar i de mer formella regleringarna av den regionala utvecklingspolitiken.

(1) Autonomi – det de regionala aktörerna får, kan och vill göra

Jag har vid ett par tillfällen tidigare lyft fram betydelsen av att framtida reformstrategier riktas mot att både tydliggöra och utvidga de regionala aktörernas autonomi i det regionala utvecklingsarbetet. Detta gäller främst de offentligt styrda organisationerna, dvs. statliga myndigheter och självstyrelseorganen (KSO och regionkommuner), men också i någon mån aktörer med halvoffentligt eller privat ägande. Med autonomi avser jag både handlingsfriheten (vad man får göra) och handlingskapaciteten (det man kan och vill göra).

Jag har också flera gånger betonat att huvuddelen av aktiviteterna i det regionala utvecklingsarbetet består av förhandlingar med många deltagare. Förhandlingar bygger på att de

deltagande aktörerna visserligen har något olikartade målsättningar för sitt deltagande, men att man genom deltagandet i förhandlingarna kan uppnå något som ger mervärden för alla deltagare och som man inte skulle uppnå om inte förhandlingen ägt rum. En förutsättning för att sådana synergieffekter ska uppstå är att deltagarna i förhandlingarna har en tillräckligt hög grad av autonomi, dvs. att man vet vad man får vara med att förhandla om, vilka resurser man har tillgång till och vilka spelregler som gäller. Om inte själva spelplanen för förhandlingarna är tydliggjord för deltagarna, uppstår olika typer av osäkerheter vilka i sin tur kan leda till att deltagarna tappar intresset för att fortsätta utbytet. Om det i en förhandling, och efter en viss tidsperiod av förhandlingar, visar sig att en av parterna inte kan stå fast vid en utfästelse (pga att exempelvis överordnade i en myndighet uttrycker tveksamhet) eller om de resurser man förhandlar om inte var lika stora som förutsatts, tappar förhandlingsprocessen tempo och kan i värsta fall komma att avbrytas.⁶⁹ Det är inte heller gynnsamt för en förhandling om de involverade aktörerna upplever oklarheter rörande fördelningen av ansvar och resurser runt de frågor man förhandlar om. Förhandlingen kan då komma att ägna alltför mycket uppmärksamhet åt proceduraspekter istället för att förhandla om sakfrågor.

Den regionala utvecklingspolitiken präglas av en del oklarheter gällande ansvars- och resursfördelningen mellan de berörda offentliga organisationerna. Detta är något som ägnats betydande utrymme i tidigare utredningsarbete (senast inom ramen för Ansvarskommittén) och har också framkommit i denna undersökning. En typ av osäkerhet handlar om de statliga myndigheternas möjligheter att agera som en självständig myndighet på regional nivå (detta framkommer i flera av intervjuerna med företrädare för länsstyrelserna). I den tidigare myndighetsstrukturen på regional nivå fanns det, även vid sidan av länsstyrelsen, självständiga statliga myndigheter med ett regionalt ansvar. Ett exempel utgörs av Arbetsförmedlingen som nu saknar en självständig myndighet i de regionalt förankrade förhandlingsnätverken i en rad centrala frågor i den regionala utvecklingspolitiken. Arbetet med kompetensplattformar, som analyserats i kapitel fyra, utgör här ett typexempel. Det finns också i mitt material utsagor och analyser som problematiserar en utveckling där den statliga myndighetsstrukturen (bortsett från länsstyrelserna själva) på regional nivå är svåröverblickbar och svår att harmoniera med skilda typer av förhandlingskonstellationer i den regionala utvecklingspolitiken.

⁶⁹ Ett typexempel på detta var de problem som uppstod efter det att staten lanserat reformidén om regionala tillväxtavtal. Inledningsvis förespeglades att det fanns en relativt stor pott med pengar (utvecklingsorienterade medel i olika sektorsområden) att medfinansiera regionala utvecklingsprojekt. Efter ett tag stod det dock klart att denna resurspott var betydligt mindre än förväntat och en stor del av de förhandlingar som fördes på regional nivå för att skapa tillväxtavtal inom olika områden kom att avstanna (se Montelius & Petersson 2003).

En andra typ av oklarhet, kopplad till ansvars- och resursfördelningen i de regionala nätverken, utgörs av en del gränsdragningskonflikter mellan stat och självstyrelseorgan. En sådan oklarhet gäller fördelningen av projektmedel mellan länsstyrelsen och de kommunala samverkansorganen. Jag kunde i kapitel fyra notera att fördelningsnyckeln i samtliga de tre KSO som ingår i denna studie är att länsstyrelsen disponerar 40% av anslaget och KSO 60%. Man har alltså här gjort en procentuell fördelning och den synes vara gjord utan några principiellt uttryckta överväganden. Länsstyrelsens projektmedelsbudget används till utvecklingsfrågor inom områden som i övrigt är centrala ansvarsområden för länsstyrelsen (främst kanske landsbygds politik och miljöpolitik). Det är dock oklart varför detta åtagande alltid mäts i en viss procentsats och inte utifrån den sakmässiga tyngden i uppgifterna.

Det finns ingen anledning att ha en annorlunda fördelningsnyckel gällande projektmedlen i län med KSO jämfört med hur det förhåller sig i regionkommunerna. De regionala projektmedlen bör i sin helhet hanteras av de kommunala samverkansorganen utifrån principen att KSO är det ledande organet för det regionala tillväxtarbetet i länen.⁷⁰ Detta innebär naturligtvis inte att man underkänner länsstyrelsens kompetens inom områden som har med exempelvis jordbrukspolitik och miljöpolitik att göra. Länsstyrelsen bör spela en central roll, bl.a. med sin expertis och juridisk sakkunskap, i de förhandlingsnätverk som sysslar med landsbygdsutveckling och miljödriven tillväxt, men det behöver alltså inte kopplas till ansvaret för den utvecklingspolitiska projektpotten.

En tredje typ av oklarhet (som redan antytts ovan) är att det finns ett antal politikområden med tydlig tillväxt- och utvecklingspolitisk karaktär som fortfarande utgör en del av statens ansvarsområde. Det gäller främst landsbygds politiken, de delar av miljöpolitiken som innefattar utvecklings aspekter (grön tillväxt, utvecklingsfrågor i klimatanpassningen osv.) och delar av jämställdhetspolitiken. Lite då och då nämns även frågor som har med kulturmiljövård, folkhälsofrågor och integrationsfrågor som exempel på politikområden där länsstyrelsen har olika typer av engagemang och där det också i delar finns utvecklingspolitiska ambitioner. Den principiella problematik som är förknippad med oklarheten i detta avseende handlar om, och för att utnyttja Ansvarskommitténs terminologi, vilken betydelse myndighetsuppdraget har i förhållande till utvecklingsuppdraget. Inom jordbrukspolitik har länsstyrelserna ansvar för att hantera de jordbrukspolitiska stöden, vilket i sig är en omfattande uppgift och innefattar flera uppgifter som kan kopplas till myndighetsuppdraget (t.ex. gällande handläggningen av gårdsstödet). Frågan är om myndighetsuppdraget leder till ett automatiskt ansvar även i ut-

⁷⁰ Detta bör rimligtvis också gälla företagsstöden inom anslaget 1:1 för regionala tillväxtåtgärder.

vecklingsdelen (i det här fallet för exempelvis utvecklingsfrågor inom landsbygdspolitiken). Min poäng är, ungefär i likhet med slutsatsen rörande projektmedlen, att utvecklingsfrågorna bör vara ett ansvar för självstyrelseorganen men att länsstyrelsen har en viktig roll att spela i de förhandlingsnätverk som utformar de konkreta utvecklingsinsatserna.

Det man kan tänka sig är att självstyrelseorganen förhandlar fram avtal med staten rörande principer för utvecklingsuppdraget och att staten i dessa avtal markerar kopplingarna till de myndighetsuppdrag som är aktuella inom området.⁷¹ Fördelen med avtalskonstruktioner av detta slag är att parterna kan nå överenskommelser om både regler och finansiering av arbetet, dvs. ett tydliggörande av autonomi i den regionala utvecklingspolitiken. Slutsatsen i denna del är att det finns anledning att ytterligare analysera och utreda dessa förhållanden inom de sakfält som noterats ovan, dvs. landsbygds-, miljö- och jämställdhetspolitiken (och möjligtvis också rörande sådant som berör kulturminnesvård, integration och folkhälsofrågor).

(2) Att institutionalisera aktörsnätverk på en regionövergripande nivå

En bärande del i analysen av regional samordning i den här studien har handlat om betydelsen av att institutionalisera relationerna mellan de viktigaste aktörerna i det regionala utvecklingsarbetet. Jag kunde i kapitel tre konstatera att det i de län jag studerat existerar ett myller av utvecklingspolitiska mötesplatser i form av t.ex. projektgrupper, partnerskap, referensgrupper, beredningar, informella kontakter osv. Politikområdet präglas även av att aktiviteter är av tämligen kortsiktig natur, det är många olika uppgifter som behandlas och utvecklingsprocesserna bedrivs i både informella och relativt slutna sällskap. Det regionala utvecklingskomplexet är alltså synnerligen svåröverskådligt, snabbt föränderligt (både vad gäller uppgiftsstruktur och personsammansättningar) och utspelas i utpräglat flernivåpolitiska beroendeförhållanden (lokala, regionala, nationella och europeiska nivåer är sammanvävda).

Jag har vid ett par tillfällen tidigare i denna rapport pekat på ett behov av att utveckla mer formaliserade mötesplatser och nätverksstrukturer i de mer övergripande samordningsrelationerna i det regionala utvecklingsarbetet i respektive län. Det finns idag mer informella strukturer där de ledande personerna i det regionala utvecklingskomplexet träffas. Det gäller företrädare för länsstyrelsens ledning, det gäller ledande politiker och tjänstemän i självstyrelseorganen, det gäller ledande politiker eller tjänstemän från de större kommunerna, från

⁷¹ Ett exempel på en sådan avtalskonstruktion tillämpades av Västra Götalandsregionen (under försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisation) för den regionala kulturpolitiken där regionen utifrån en avtalskonstruktion med Statens kulturråd kunde förena både ett kulturpolitiskt utvecklingsuppdrag och samtidigt kunde staten hävda sina grundläggande intressen i genomförandet av de av riksdagen fastställda kulturpolitiska målen (se Johansson 2005 och Johannisson 2010).

landstinget (i KSO-länen) och det gäller en del andra framträdande gestalter med betydelse för de regionala utvecklingsfrågorna (från universitetens/högskolornas ledning, ledare från näringslivet, från ALMI företagspartner osv.). Med några få undantag saknades det dock mer tydligt organiserade eller institutionaliserade nätverksstrukturer för kontakter på denna övergripande nivå.

Det mest framträdande exemplet ur mitt material representeras av de beredningsgrupper som varit en viktig del i att utforma den övergripande färdriktningen och innehållet i Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik. Detta beredningsarbete, som från 2011 kommit att utvecklas till att endast omfatta en beredningsgrupp, är en till synes fungerande samspelsstruktur på denna övergripande nivå. Man skulle också kunna säga att de kommunala samverkansorganen, i sig själva, är bärare av en institutionaliserad ordning av detta slag rörande samordningsdimensionen mellan kommuner och självstyrelseorgan. Förmågan att vårda och utveckla den typen av institutionaliserat samarbete mellan självstyrelseorgan och kommuner är enligt min uppfattning av avgörande betydelse för möjligheterna till en effektiv regional samordning.⁷² I en förmodad övergång till att bilda fler regionkommuner i framtiden är det en central uppgift (som i hög grad kom att präglade försöksverksamheten i både Skåne Västra Götaland) att institutionalisera en kompletterande samspelsstruktur för kommunernas umgänge med den nya regionkommunen (mer om detta senare i detta kapitel).

Jag menar dessutom att det också finns anledning att arbeta för en stärkt institutionalisering av de övergripande samordningsrelationerna mellan staten och de regionala självstyrelseorganen. I de län jag studerat existerar det i samtliga fall relativt frekvent förekommande möten mellan såväl ledande företrädare för de statliga myndigheterna sinsemellan som mellan statliga myndigheter och företrädare för självstyrelseorganen. I en del fall har man tagit fram avsiktsförklaringar, man håller regelbundet överläggningar på ledningsnivå och de ledande företrädarna träffas även i en rad andra sammanhang (gemensamma seminarier, studieresor, officiella arrangemang, ministerbesök etc.). I många fall känner de ledande företrädarna varandra väl och det förekommer sannolikt många underhandskontakter som spelar en stor roll för samordningen av viktiga regionala utvecklingsfrågor. Denna typ av informella kontaktytor är naturligtvis på många sätt värdefulla, men är också sårbara i situationer när ledande politiker byts ut efter t.ex. ett val eller att när det sker personalmässiga förändringar på ledningsni-

⁷² Man skulle kunna göra ytterligare exemplifieringar från Västra Götaland och Skåne rörande deras strävanden att institutionalisera samordningsrelationerna till kommunerna. I Skåne har, för att ge ett exempel på en institutionaliserad ordning i detta sammanhang, Skånes kommunförbund haft en viss betydelse för att på en övergripande nivå samla regionens kommuner (både i övergripande policyfrågor och även i operativa verksamheter) samt att koppla samman kommunintresset med det som sker i regionala utvecklingspolitiken (se Johansson 2005).

vån i olika organisationer. En starkt institutionalisering i termer av att etablera regelbundet och långsiktigt fungerande möten, att utforma grundläggande avsiktsförklaringar/avtal bakom samarbetet och att även avsätta medel för samarbetet är i mitt tycke av strategisk betydelse för att utveckla samordningspotentialen mellan stat och självstyrelseorgan.

Jag tror också att en starkt institutionalisering av relationerna mellan kommuner och självstyrelseorgan respektive relationerna mellan staten och självstyrelseorganet som skisserats ovan bör utformas på så vis att de utgör kommunicerande kärl med varandra. Samordningspotentialen är beroende av att självstyrelseorganet kan föra samman utvecklingspolitiska aspekter och problemkomplex som berör både stat och kommuner. Om vi ska kunna tala om ett aktivt regionalt ledarskap är det väsentligt att självstyrelseorganet kan etablera förhandlingsföra för att hantera de skilda intressesfärer som bärs upp av staten respektive kommunerna. Detta är i sin tur också centralt för att nå en starkare legitimitet för politiken bland näringslivsföreträdare och andra privata aktörer.

(3) En tydliggjord resurssituation

Jag har också tidigare i framställningen betonat att ett institutionellt kapacitetsbyggande i den regionala utvecklingspolitiken är beroende av att den samlade resurssituationen är tydliggjord. De förhandlande aktörerna bör ha klargjort vad det är för typ av resurser och storleken på resurserna som förhandlingen har att röra sig inom. I detta avseende är situationen idag mindre tillfredsställande. Den regionala utvecklingspolitiken kännetecknas inte bara av den stora mängden aktörer utan också av att resurssituationen ofta är att beteckna som komplicerad och svåröverskådlig. Jag har redan berört frågan om de principiella oklarheter som gäller rörande fördelningen av anslaget för regionala tillväxtåtgärder. De olika formerna av EU-stöd är naturligtvis en avgörande tillgång i nätverken, men är inte helt enkla att överblicka. Kommunernas roll som medfinansierare kännetecknas inte sällan av att variera från tid till annan och likaså är det inte alltid en enkel uppgift att vaska fram medfinansiering från den privata sektorn. ”Medfinansieringskomplexet” sträcker sig dessutom ofta över både läns- och landsgränser.

Det är emellertid inte en alldeles enkel uppgift att tydliggöra resurssituationen i de regionala utvecklingsnätverken. Förmågan att stärka medfinansieringen bygger på att regionorganen kan utnyttja ett brett och aktiverat kontaktnät. Detta kan kopplas till det som lyftes fram i föregående avsnitt om vikten av att institutionalisera samordningsrelationer på en regionövergripande nivå. Företrädare för Västra Götalandsregionen brukar ofta hävda att systemet med beredningsgruppen för regional utveckling (BRU) varit en effektiv metod att samla regionens kommuner och att därigenom kunna kraftsamla resurser runt de viktigaste utvecklings-

uppgifterna. Jag tror också att man kan dra slutsatsen att man genom etablerandet av kommunala samverkansorgan i såväl Dalarna som i Östergötland skapat en tydliggjord arena för resurssamordning i förhållande till kommunerna. Slutsatsen är att regionorganen har att vara aktiva i många olika sammanhang och att på olika sätt vårda och utveckla nätverk över hela det regionala utvecklingsområdet i respektive län. Om man till detta skapar institutionaliserade samarbetsstrukturer på den regionövergripande nivån (likt BRU) finns ökande möjligheter att hålla samman och stärka helhetsgreppet över den rådande resurssituationen.

Jag har dock också tidigare pekat på betydelsen av att regionorganet har tillgång till egna fria projektresurser för att flexibelt och på kort tid kunna gå in med medfinansiering i enskilda, prioriterade utvecklingsuppgifter. Jag tror också att den statligt reglerade projekt-potten har en sorts kritisk massa i mening av att den inte kan vara alltför snålt tilltagen. Det finns med andra ord ett stort värde för det samordnande regionorganet att ha tillgång till en viss volym av fria resurser. Det möjliggör ett eget brett engagemang i olika utvecklingsinsatser och öppnar samtidigt för ett starkare intresse från andra aktörers sida.

(4) Demokratiskt deltagande och legitimitet

Jag har flera gånger tidigare understrukit självstyrelseorganets ansvar att stärka det institutionella kapacitetsbyggandet genom att konsolidera inslagen av demokratiskt deltagande i det regionala utvecklingsarbetet. Hela poängen med regionreformerna från 1990-talet har av dess tillskyndare utgått från en demokratisk idé. Tanken har varit att den regionala utvecklingspolitiken ska växa fram underifrån där medborgares, folkrörelsers, partiers och kommuners engagemang och aktiviteter ytterst anses vara avgörande för att åstadkomma regionpolitisk kraftsamling och en positiv utveckling i respektive län. Jag har i analysen av utvecklingsprocesserna i mina fem län kunnat notera en viss avmattning i självstyrelseorganens arbete med demokratipolitik. Jag ska inte utveckla kritiken ytterligare utan stanna vid just denna notering; självstyrelseorganen har en viktig uppgift, inte minst ur samordningssynpunkt, att vitalisera det regionala utvecklingsarbetet i dess avseenden.⁷³

Sammanfattningsvis kan alltså sägas (för att anknyta till det mer specifika uppdraget för denna studie) att hinder och möjligheter att hantera de regionala utvecklingsfrågorna utifrån ett helhetsperspektiv bottnar i ett antal strategiska förutsättningar i respektive län. Jag har i

⁷³ Jag har inte inom ramen för denna studie gjort några mer djuplodande analyser av de demokratipolitiska aktiviteterna i Skåne och Västra Götaland. Jag har noterat att det finns en hel del aktiviteter och även organisatoriska förändringar. Det är alltså värt att vara försiktig med slutsatserna gällande de båda regionkommunernas demokratipolitiska ambitioner och aktiviteter. Jag vågar dock hävda att det finns åtskilligt mer att göra beträffande medborgardemokratiska initiativ även i Skåne och Västra Götaland.

detta avsnitt gjort summerande iakttagelser av dessa förutsättningar. Jag har också i analysen av dessa förutsättningar pekat på ett antal områden där det finns anledning för statsmakten att reformera styrinstrumenten för att stärka ett helhetsperspektiv på de regionala utvecklingsfrågorna. En punktvis summering av dessa reformbehov (och alltså utifrån resultaten av denna studie) ser ut på följande sätt:

- Det föreligger ett behov av att i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev se över möjligheterna för de statliga myndigheterna att på ett självständigt sätt delta i förhandlingar i olika regionala utvecklingsfrågor. Likaså finns det anledning att överväga bestämmelser i instruktioner/regleringsbrev som befrämjar en utveckling av fler institutionaliserade samverkansformer eller nätverk mellan statliga myndigheter och de regionala utvecklingsuppgifterna.
- Det finns anledning att överväga en överföring av ytterligare utvecklingsbetingade uppgifter från staten till de regionala självstyrelseorganen. Det gäller främst landsbygdspolitik, frågor kopplade till s.k. grön tillväxt och jämställdhetsfrågor.
- Det finns ingen anledning att låta länsstyrelserna ha ett större ansvar gällande hanteringen av regionala tillväxtåtgärder i län med KSO jämfört med hur det förhåller sig i regionkommunerna.
- Det finns anledning att se över innehållet i anslaget (1:1) för regionala tillväxtåtgärder på ett sådant sätt att projektmedelsbasen stärks (se tidigare resonemang om en sorts kritisk massa).
- Det finns anledning att inom demokratipolitikens område (utgiftsområde 1, demokratipolitik i statsbudgeten) överväga olika möjligheter att stödja demokratiska initiativ och aktiviteter inom den regionala utvecklingspolitikens område.

5.3 Kommunala samverkansorgan i jämförelse med regionkommuner

Denna studie har haft ambitionen att göra jämförelser mellan å ena sidan de kommunala självstyrelseorganen och, å den andra sidan, regionkommunerna. Grundfrågan handlar om man kan dra några slutsatser i vilken mån regionkommunerna är mer framgångsrika med att tillgodose statsmaktens mål för den regionala utvecklingspolitiken jämfört med de kommunala

självstyrelseorganen. Frågan är minst sagt svår att svara på. Synsätten på de kommunala samverkansorganens roll i reformutvecklingen har varit många och dessutom kommit att variera över tid. Det fanns i samband med att Regionförbundet i Kalmar län bildades inför försöksverksamheten (år 1997) flera röster i debatten som hävdade att modellen med kommuner i samverkan hade en potential att bli den huvudmodell som borde gälla för framtiden och för samtliga län i Sverige. Det fanns dock också kritiker som pekade på kommunalförbundens demokratimässiga tillkortakommanden och som ansåg att endast direktvalda organ hade förutsättningar att överleva som regionpolitisk huvudman i framtiden.⁷⁴

I samband med riksdagsbeslutet 2002 om att möjliggöra för alla län att starta kommunala samverkansorgan nådde idén om kommuner i samverkan sin höjdpunkt. Det fanns relativt många (främst kanske bland ledande kommunpolitiker) som nu, mot bakgrund av ett tämligen framgångsrikt utvecklingsarbete i Kalmar län, ansåg att de regionala utvecklingsfrågorna hade bäst utvecklingspotential om man på detta sätt skapade ett mycket starkt inflytande eller ägande från kommunernas sida. Det fanns dock fortfarande kritiker av de kommunala samverkansorganen som hävdade att de i första rummet var att betrakta som en övergångslösning för att i ett senare skede, när tiden var mogen, skulle omvandlas till regionkommuner. Med Ansvarskommitténs slutbetänkande (år 2007) hade debattläget svängt och de kommunala samverkansorganen har därefter tappat anhängare bland de politiska företrädarna i kommun- och landstingssverige.

Värderingen av de kommunala samverkansorganens för- och nackdelar i jämförelse med regionkommunerna har på ett analytiskt plan gestaltats av statsvetaren Janerik Gidlund. I en skrift kallad *Regionalisering & demokratisk legitimitet*, daterad så pass tidigt som 1998, presenteras en principiellt hållen relatering av en kommunfederativ modell (dvs. KSO-modellen) kontra en mer traditionell representativ demokratimodell (dvs. regionkommunmodellen). Gidlund påpekar att det vanligaste i svensk politik är ett system med indirekt valda organ som är utsedda av en folkvald församling. Den kommunala självstyrelsen i Sverige bygger på principen att det högsta beslutande organet, fullmäktige, utser verkställande och beredande organ som exempelvis styrelse och nämnder. Vi har i svensk politik hittills aldrig accepterat tanken att genomföra direktval till den typen av verkställande organ. Till stor del har man i Sverige litat till att de politiska partierna haft förmågan att knyta samman den verkställande politiken med medborgarnas önskemål och ansvarsutkrävande. Den svenska kommunala självstyrelsen bygger alltså på en representativ demokratiform.

⁷⁴ se Johansson 2008

På länsnivå har de politiska partierna ansvaret för att i allmänna val presentera kandidater och politiska program inför väljarna som i direkta val utser sina representanter.

En kommunfederativ demokratimodell uppstår när indirekt valda organ utses av flera folkvalda organ, som är fallet i ett KSO. Skillnaden mot den mer normala ordningen är att de kommunala samverkansorganens valmanskår består av kommuner och landsting. Medborgarna kan i ett KSO därmed endast utkräva politiskt ansvar genom röstningen i kommunvalet. Gidlund hävdar att det i detta sammanhang uppstår ett demokratiskt problem eftersom medborgarna inte är organiserade i kommunföreningar utan i politiska partier. Vissa partier som finns representerade i olika kommunfullmäktigeförsamlingar i regionen kan visa sig vara för små för att kunna räkna med någon plats i KSO:s styrelse då det ju är majoriteten i respektive kommun som utser representanterna. Den strategiska fördelen med en kommunfederativ modell är enligt Gidlund istället att man kan konstituera en tät relation mellan regionorgan och kommunerna i regionen. Kommunerna borde, som huvudmän för verksamheten, utveckla ett starkt engagemang och intresse för att arbetet i ett KSO ska framstå som legitimt och handlingskraftigt.

I sammanfattning kan sägas att en kommunfederativ modell befrämjar täta relationer med regionens kommuner och bör, i vart fall hypotetiskt, leda till en starkare betoning av förhandlingsdemokratiska inslag där ett viktigt mål är att skapa konsensus mellan förbundets huvudmän. Detta ger, enligt Gidlund, den kommunfederativa modellen bättre möjligheter att skapa ett starkare förhandlingsunderlag och möjligheter att utveckla samordning mellan kommunerna. Dock riskerar emellertid denna modell att hamna i ett legitimitetsproblem i medborgarnas ögon då den indirekta formen kan skapa otydlighet och anonymitet på väljararenan. Denna nackdel är då inte förknippad med den representativa modellen som i högre grad än den kommunfederativa modellen förmår tillgodose kravet på partiproportionalitet i fullmäktige. Det medborgerliga ansvarsutkrävandet sker dessutom direkt i allmänna val och ökar sannolikt tydligheten på politikens väljararena.

Den direktvalda modellen riskerar dock enligt Gidlund att hamna i en legitimitetskrisis i de fall när man inte förmår tillgodose en jämn geografisk representation i fullmäktige. Regionfullmäktige kan uppfattas som en angelägenhet bara för politiker som har sin förankring i de stora kommunerna. I det direktvalda fullmäktige är, åtminstone hypotetiskt betraktat, majoritetsomröstningar betydligt vanligare än i en federativ modell. Rollerna som majoritet och opposition är också tydligare i den direktvalda modellen. Själva poängen med det förda reso-

nemanget är att de båda modellerna inte bara representerar givna organisationslösningar utan också politiska institutioner med en viss normstruktur.⁷⁵

Vilka erfarenheter rörande värderingen av KSO kontra regionkommuner kan då noteras utifrån den analys som gjorts i denna studie? Jag skulle i allt väsentligt kunna lägga ett karbonpapper under Gidlunds slutsatser. De kommunala samverkansorganens starka gren är samordningsrelationerna till kommunerna. Det ligger i det kommunala samverkansorganets själva essens att det är kommunerna som är och bör vara ägare och drivande kraft i den regionala utvecklingspolitiken. Jag har på flera ställen i denna rapport uttryckt att detta är den enskilt sett viktigaste delen i det regionala utvecklingsarbetet. Kommunernas engagemang och stöd är helt avgörande för att målen med det regionala utvecklingsarbetet ska kunna förverkligas. Detta är företrädare för de båda regionkommunerna starkt medvetna om och har följaktligen lagt ner stora resurser på att skapa aktiva och välfungerande relationer till kommunerna. Detta gäller båda regionkommunerna även om det är i Västra Götalandsregionen som vi kan se den mest tydliggjorda och organisatoriskt mest strukturerade samarbetsformen (Region Skåne har även en utvecklad och välfungerande samarbetsstruktur, men arbetar med en helt annan karaktär jämfört med Västra Götaland).

Det kan väl dock vara värt att lämna en liten brasklapp rörande relationerna mellan kommunala samverkansorgan och kommunerna i länet. Det är på intet sätt givet att det kommunala ägandet i kommunala samverkansorgan automatiskt föder en verkningsfull samordningsdimension mellan regionorganet och kommunerna. Även i ett KSO, vilket illustreras av Regionförbundet i Jönköpings län, är inte legitimiteten ute i kommunlandskapet att ta för givet. I en situation där kommunerna i länet drar åt lite olika håll (som i Jönköpings län) finns risken att kommunalförbundet tappar i legitimitet vilket naturligtvis innebär att utvecklingsarbetet blir lidande. I Dalarna och i Östergötland har de båda samverkansorganen haft en längre verksamhetstid jämfört med Regionförbundet i Jönköpings län och kunnat konsolidera ett allt starkare stöd och legitimitet från kommunernas sida. De gamla gårdsgårdarna har här blivit mindre höga och de bypolitiska reviren har tonats ner för mer samfällda aktiviteter i ett regionalt sammanhang osv. Det är också värt att notera att en geografiskt sett större region (och med en bibehållen kommunindelning) inte kan förenas med kommunala samverkansorgan som organisationsform. Det är ogörligt, av olika skäl, att hitta en organisationsstruktur i ett kommunalförbund med fler än (låt säga) 20 medlemmar. Alternativet är då att utveckla kommunalförbundsstrukturen i delregioner som man gjort i Västra Götalandsregionen.

⁷⁵ Gidlund 1998

En försiktigtvis gjord värdering av samordningsdimensionen mellan stat och regionorgan ger regionkommunerna plusvärden i jämförelse med de kommunala samverkansorganen. Både länsstyrelsen och andra statliga myndigheter uttrycker en högre grad av erkännande för regionkommunerna i dessa län jämfört med hur det förhåller sig i län med KSO. Länsstyrelserna i både Skåne och Västra Götaland betraktar de båda regionkommunerna som etablerade och välfungerande storheter i den regionala utvecklingspolitiken. I kraft av att försöken nu de facto permanentas, sin storlek, den direktvalda politiska legitimiteten och den relativt långa tidsperiod som förflutit sedan regionkommunerna skapades, har länsstyrelsen sedan ganska länge accepterat den politiskt-administrativa struktur som existerar i Skåne och Västra Götaland. Däremot kan jag vid flera tillfällen under mina intervjuer med företrädarna för de kommunala samverkansorganen notera att man inte riktigt nått samma erkännande från statens sida som jag kan notera för situationen i Skåne och Västra Götaland. Företrädarna för de kommunala samverkansorganen pekar på att man är särbehandlad i olika avseenden såsom t.ex. i budgetarbetet, i regleringsbrev och inte minst gällande fördelningen av medel inom anslaget för regionala tillväxtåtgärder.

Däremot är det svårt att se några kvalitetskillnader mellan regionkommunernas och de kommunala samverkansorganens samordningsrelationer till det privata näringslivet eller till aktörer i den ideella sektorn. Regionkommunerna har en strategisk fördel i att mer flexibelt kunna laborera med egna resurstillskott för att medfinansiera skilda näringslivsaktiviteter etc. och man har också i kraft av sin storlek möjlighet att samla en bredare grupp av aktörer i ett större område än vad som finns i länen med KSO. De sistnämnda har dock en komparativ fördel visavi regionkommunerna i kraft av att de näringslivs- och folkrörelsenätverk som existerar i de mindre länen kännetecknas av en tydlig närhet/täthet mellan aktörerna och att man utvecklat en stark gemensam identitet (gäller omvärldsförståelse, kulturella aspekter, normer etc.). Det är inte givet att den stora regionen också ger fördelar när det gäller att utveckla näringslivspolitiska aktiviteter. I kapitel tre problematiserades näringslivsaktiviteter (vilket gäller även för exempelvis innovationspolitik i den sociala ekonomin) utifrån närheten mellan aktörerna (om regionens roll att ta på sig ansvar för att driva egna projekt, hålla sig med ett s.k. näringslivskontor och förmågan att hantera olikheter i regionens näringsgeografiska och socioekonomiska struktur).

Avslutningsvis är det värt att lägga till ytterligare en aspekt i värderingen av regionkommunerna och de kommunala samverkansorganen. Jag har tidigare kunna konstatera att Regionförbundet i Jönköping inte riktigt nått upp till samma kvalitet i det regionala utvecklingsarbetet jämfört med Region Dalarna och Östsam. Detta bottnar sannolikt främst i att Re-

gionförbundet i Jönköping bildades så sent som 2005 och haft en kortare tid på sig att bygga en fungerande institutionell struktur. Det finns både i Dalarna och i Östergötland intervjuutsagor (och annat utvärderingsmaterial) som pekar på att man har lyckats tämligen väl med att överbrygga revirkonflikter mellan olika kommuner i respektive län.⁷⁶ Både Region Dalarna och Östsam har haft ansvar för det regionala utvecklingsarbetet under ganska lång tid och har under denna tid flyttat fram sina positioner och vunnit ökad acceptans bland kommunerna (och landstinget) för sin verksamhet. I Jönköpings län har det funnits en inomregional spänning mellan olika grupper av kommuner (Gnosjöregionen, Höglandskommunerna, Jönköpingsområdet) och Regionförbundet har konstruerats som en organisation som utformats för ett relativt smalt verksamhetsspår.⁷⁷

Detta visar också att konstruktionen med samverkansorgan kan vara sårbar i fall när det finns konflikter mellan olika delregionala konstellationer eller om det på andra grunder kommer ifrågasättanden av samverkansorganets legitimitet. Samverkansorganets roll är villkorat av kommunernas och andra aktörers intresse och konstruktionen är inte lika institutionellt robust som regionkommunerna är i detta avseende. Det är svårare att på ett grundläggande sätt ifrågasätta en regionkommuns legitimitet då den vilar på en direktvald demokratisk modell. Nu ska dock denna aspekt inte överdrivas. Även regionkommunernas möjligheter att bedriva regional utvecklingspolitik vilar i hög grad på förmågan att skapa legitimitet för den politiska organiseringen och för de politiska vägvalen. Min studie har också visat att de båda regionkommunerna lagt ner oerhört mycket av sin politiska energi och uppmärksamhet på att vårda och utveckla kontakterna med främst kommunerna, men givetvis också i förhållande till andra utvecklingsaktörer i respektive region.

5.4 Nya regionkommuner i framtiden

Ett delsyfte med den här studien har varit att bidra till kunskapsunderlaget gällande förmodade förändringar i den regionala samhällsorganisationen. Det är väl inget orimligt antagande att vi, om än med skilda tidshorisonter, kommer att få se nya och geografiskt sett större regioner i framtiden. De erfarenheter som gjorts i Skåne och Västra Götaland är naturligtvis viktiga i detta kunskapsunderlag. I den ansats som präglat denna analys, som verkligen endast fångar in den övergripande bilden, har jag försökt att kontrastera regionala samordningspro-

⁷⁶ Dessa uppgifter ska naturligtvis bedömas på ett kritiskt sätt. Jag är väl medveten om att man i den här typen av material alltid överdriver de positiva bilderna av hur samarbete utvecklats.

⁷⁷ Regionförbundet i Jönköpings län har i jämförelse med andra samverkansorgan i Sverige ett förhållandevis blygsamt verksamhetsansvar, t.ex. är landstinget fortfarande den ledande aktören gällande den regionala kulturpolitiken (se PM 2011-03-29, Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, sid 11)

cesser i det regionala utvecklingsarbetet mellan kommunala samverkansorgan i tre län och regionkommunerna i Skåne och Västra Götaland. En förmodad utveckling av nya regionkommuner kommer att göras inom ramen för processer där en typ av institutionell logik, förknippad med KSO, ska förenas med en regionkommunal logik. Tanken med detta avslutande delavsnitt är att på grundval av det som framkommit i denna studie diskutera ett antal strategiska villkor som bör beaktas i en sådan förmodad övergång till större regionkommuner. Framställningen kommer att uppmärksamma villkor för ett institutionellt kapacitetsbyggande och återigen beröra frågan om möjligheter och hinder att hantera de regionala utvecklingsfrågorna utifrån ett helhetsperspektiv. Detta är i sin tur en förutsättning för att kunna hävda ett regionalt ledarskap ur ett systemperspektiv.

En första väsentlig insikt, som är hämtad från regionbildningsprocesserna i både Skåne och Västra Götaland, är att vi talar om processer som behöver tid. Grunduppgiften är att slå samman organisationsenheter (landsting, kommunala samsamarbetsstrukturer) och skapa en helt ny partipolitisk arena och en ny förvaltningsstruktur. Erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland visar att vi talar om ett 10-årsperspektiv. Avgörande i de tidiga skedena av regionbildningarna i Skåne och Västra Götaland var att de politiska partierna tog ett både ledande och drivande ansvar för organiseringsprocesserna. Partierna var dessutom tämligen eniga om huvudinriktningen av arbetet och bedrev ett omfattande förberedelsearbete för att grundlägga regionens politiska huvudambitioner (indelad i olika politiska sakområden). Den nya partipolitiska arenan för regionpolitik krävde också att partierna själva anpassade sin egen organisation och verksamhet efter de nya förutsättningarna. Jag tror det är oerhört svårt att lyckas med en regionbildningsprocess om partierna är oeniga om processernas innehåll eller att man saknar en egen motivation för uppgiften. I både Skåne och Västra Götaland brukar de involverade politikerna peka på den påtagliga entusiasm som präglade partiförhandlingarna i regionförsökens förberedelsefaser.⁷⁸

Ett andra strategiskt villkor i den förmodade utvecklingen av nya regionkommuner gäller frågan om hur kommunerna ska involveras i det regionala utvecklingsarbetet. Till skillnad från regionbildningsprocesserna i Skåne och Västra Götaland kommer denna uppgift att bestå i att transformera en redan etablerad utvecklingspolitik inom ramen för två eller flera kommunala samverkansorgan till en regionkommun. Visserligen är då manegen krattad i bemärkelse av att många kommunpolitiker medvetandegjorts om innebörden av att driva regional ut-

⁷⁸ se Johansson 2005.

vecklingspolitik, men uppgiften att förhålla sig till en ny regionkontext kommer att innehålla olika typer av svårigheter.

I Skåne och Västra Götaland har man valt olika modeller för att organisera regionorgans relationer till kommunerna. I Västra Götaland föll det sig tämligen naturligt, även om det i en del fall fanns betydande konflikter mellan kommunerna rörande kommunförbundstillhörigheten, att utnyttja tidigare existerande läns-, landskaps- och stadsstrukturer för att etablera och formalisera en delregional ordning. I Skåne län utgjorde de gamla länsgränserna inte en sammanhållande faktor utan snarare något som man ville göra sig av med. Istället har kommunerna samlat sig i dels en övergripande ”intresseorganisation” kallad Skånes kommunförbund och dels en ännu tämligen informell delregional organisering i landskapets fyra hörn.

Den typen av överväganden måste göras i en kommande regionbildningsprocess. I detta ligger flera dilemman. Det är exempelvis inte givet att den nya regionen kan komma att ritas på ett sådant sätt att ett helt gammalt län kan komma att ingå. Och det är inte heller givet att ett helt gammalt län (med KSO) utgör en lämplig politiskt och identitetsmässigt sammanhållet politisk struktur. Jönköpings län är ett exempel på en länsbildning med svagheter i bemärkelsen att här finns skilda näringsgeografiska förutsättningar och identiteter i olika delar av länet. Man kan också tänka sig att en del starka KSO-konstruktioner, som exempelvis Östsam representerar, kan tendera att försöka bevara sin gamla struktur i den nya regionen, vilket kan uppfattas som ett problem av andra tillkommande regiondelar (som i sin tur kan leda till inomregionala konflikter).

Jag tror även att det i denna del är väsentligt att de politiska partierna intar en ledande roll i hur kommunernas organisering ska göras i den nya regionkommunen. Det fanns under regionbildningsprocessen i Skåne ett flertal tillfällen då företrädare för kommunförbundets länsavdelningar intog en tveksam eller bromsande hållning i arbetet med den nya regionkommunen. Vid dessa tillfällen var det företrädare för de politiska partierna som så att säga tog tag i frågan och förde processen vidare. Det finns alltså risker med att låta de nya regionbildningsprocesserna vila för tungt i händerna på ledande tjänstemän i befintliga organisationsstrukturer (t.ex. i befintliga KSO).

Vilka slutsatser kan då dras gällande statens roll och relationer till självstyrelseorganen i de förmodat nybildade regionkommunerna? Om vi utgår från processerna i Skåne och Västra Götaland kan sägas att relationerna mellan stat och regionkommun har behövt en relativt lång tidsaxel för att hitta fram till ett funktionellt samspel. En grundläggande problematik består i att foga samman flera tidigare myndighetsstrukturer till en ny länsstyrelsemyndighet. På samma sätt innebar hopslagningen av tidigare landsting (sjukvårdshuvudmän) och infogandet

av statliga utvecklingsuppgifter att en del kraft ägnades åt att integrera skilda organisationskulturer och arbetssätt i de nya regionorganen. Det var alltså organisatoriska nyskapelser (och volymmässigt talar vi om mycket stora organisationer) som skulle mötas på en reformerad spelplats och det fanns en hel del initiala konflikter såväl mellan länsstyrelserna och regionkommunerna som i organisationsinterna avseenden. Denna process var något mer konfliktfylld i Skåne jämfört med Västra Götaland. Denna skillnad kom att leva kvar en bit in i försöksverksamheten, men man kan nog säga att de båda regionerna nu hittat fram till en funktionell umgängesrelation i frågor kopplade till det regionala utvecklingsarbetet. En förmodad framtida regionkommunbildning i andra län kan lära av erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland.

Jag har i den tidigare framställningen pekat på åtminstone två strategiska överväganden som skulle stärka det institutionella kapacitetsbyggandet för samordningsrelationerna mellan stat och regionkommun. Det gäller för det första att statens organisering territoriellt inte bör avvika alltför mycket från de gränser som konstituerar regionkommunen. Flera röster i intervjumaterialet ser ett värde i att staten och självstyrelseorganen arbetar i, om än inte i helt identiska, så i alla fall likartade geografiska strukturer. En del av de intervjuade menar att huvuddelen av de regionala utvecklingsfrågorna har regionspecifika karakteristika, vilket innebär att det också är önskvärt att den politiska organisationsstrukturen förmår fånga upp dessa karakteristika. En andra aspekt handlar om betydelsen av att utrusta de i regionen verksamma statliga myndigheterna med tillräcklig autonomi för att kunna agera flexibelt och göra operativa utfästelser i förhandlingar om olika delfrågor i det regionala utvecklingsarbetet.

Konsten att etablera ett regionalt ledarskap i en ny och större regionbildning kräver alltså åtskilligt av politisk energi bland de politiska partierna och det krävs också medvetna och väl förankrade strategier gällande bland annat följande:

- Att samla politiska partier, medborgare, organisations/näringsliv, kommuner och stat att utforma det politiska sakinnehållet inom ramen för regionala utvecklingsprogram (och utifrån förutsättningar givna av statsmakten och av EU).
- Att verka för att etablera regionövergripande och sinsemellan överlappande nätverksstrukturer för samordning mellan regionkommunen och (1) kommunerna, (2) staten samt (3) näringsliv/organisationsliv.

- Att upprätta nya förhandlingsarenor, mötesplatser, partnerskap och andra strukturer för politiskt deltagande i det regionala utvecklingsarbetet. En viktig del i detta arbete är att med hjälp av fria resurser stärka medfinansieringsgraden i olika regionala utvecklingsinsatser. EU:s regionalpolitiska program har en strategisk betydelse i detta sammanhang.
- Att satsa på demokratipolitiska aktiviteter för att stärka medborgarinflytande, partipolitisk debatt, deltagardemokratiska aktiviteter, stärkta funktioner för politiskt ansvarsutkrävande etc.
- Att utveckla identitetsmässig sammanhållning och profilering både organisationsinternt och i förhållande till omvärlden.

Litteratur

- Asker, Björn 2004. *I konungens stad och ställe: länsstyrelser i arbete 1635-1735*. Uppsala: Stiftelsen för utgivande av Arkivvetenskapliga studier.
- Beckman, Björn 1977. *Regional förvaltning och regional planering: en undersökning av planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i länsprogram 70*. Diss. Lund : Univ.
- Beckman, Björn & Alf Carling 1989. *Förhandlingsekonomi i regionalpolitiken*. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, Ds 1989:28.
- Beckman, Björn & Lena Ramfelt, 1993. *Det regionala utvecklingskomplexet.*, Lund Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Rapport.
- Bogason, P, 2000, *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bostedt, Göran 1991. *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1991:4.
- Ehn, Peter 1999. *I skärningspunkten: landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*: rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Fritzes
- Ehn, Peter 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*. Rapport Statskontoret.
- Elander, Ingemar 1999, Partnerskap och demokrati: omaka par i nätverkspolitiken tid?. Demokratiutredningens forskarvolym *Globalisering* (red.) Erik Amnå. S. 327-364
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden
- Hudson, Christine & Rönnblom, Malin 2003. Uteslutande partnerskap. I Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska kommunförbundet
- Johannisson, Jenny (2010). *Förändringar i kulturpolitikens geografi*. Stockholm: Statens kulturråd
- Johansson, Jörgen 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund Political Studies 69. Avhandling. Lunds universitet Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, Jörgen 2005. *Demokrati och regionförsök. – demokratisk legitimitet och i det regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Forskning i Halmstad nr 10, Högskolan i Halmstad.
- Johansson, Jörgen 2008. De nya regionerna och den kommunala självstyrelsen – politisk organisering i skärningspunkten mellan lokalt och regionalt. I Denk, Tomas & Martin Åberg (red) *Regioner i rörelse. Perspektiv på svenska regionaliseringsprocesser*. Åbo Akademi.
- Johansson, Jörgen 2010. Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relation mellan lokalt och regionalt. I Tallberg, Pontus & Bergmann-Winberg, Marie-Louise von (red.) (2010). *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting
- Johansson, Jörgen & Rydstedt, Johan (2010). *Att styra regionala utvecklingsprocesser: demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen*. Halmstad: Högskolan i Halmstad.
- Karlsson, Ann-Britt & Monica Johansson 2011. *Utvärdering av projekt inom Regionalt utvecklingsprogram för Jönköpings län*. Rapport till Regionförbundet och Länsstyrelsen i Jönköping län (daterad 2011-03-24).

- Lindström, Bjarne 2005. *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. ITPS. Rapport A2005:011.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare*. Lund, Studentlitteratur.
- Magnusson, Håkan 1980. *Kommunerna och den regionala planeringen - en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Lund, Studentlitteratur.
- Montelius, Fredrik & Petersson, Harry 2003. *Skånes Tillväxtavtal. En intressent och processutvärdering*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.
- Montin, Stig 2010. Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU Inflytande, anpassning eller inbäddning i Tallberg, Pontus & Bergmann-Winberg, Marie-Louise von (red.) (2010). *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. [S.l.]: Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting
- Newman, Janet (red.) 2005. *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol, Policy Press.
- Peters, B.G. 1998. *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research Paper No. 21. Canadian Centre for Management Development. January 1998
- Pierre, Jon & Peters Guy 2000. *Governance, Politics and the State*. London, MacMillan.
- Pierre, Jon & Sara Schütt, 2003. Kommunerna i de nya regionerna. I Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska kommunförbundet 2003.
- Rhodes. R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham.
- Sannerstedt, Anders 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund, Studentlitteratur.
- Scharpf, Fritz, 1978. International Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In Hanf, K. & Scharpf FW Interorganizational Policy Making
- Scharpf, Fritz, 1994. Games real actors could play. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1), 1994. Sage Publications.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Stockholm: Fritzes
- Statskontoret 2004. *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Statskontoret, rapport 2004:32.
- Sörndal, Olof 1937. *Den svenska länsstyrelsen: uppkomst, organisation och allmän maktställning*. Diss. Lund : Univ.
- Torfiing, Jacob & Eva Sörensen (red.) 2007. *Theories of Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Törnvall, Peder, 2010. *Regional samordning – begrepp, motiv och former*. PM till utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. 2010-06-15.
- Welin, Bengt 2010. *Region Dalarna. Utvärdering 2007-2010*. Rapport till Region Dalarna den 2010-11-19.
- Westling, Håkan (2001). *Idén om Ideon: en forskningsby blir till*. 1. uppl. Lund: Bild & mediaproduktion

Intervjupersoner

Länsråd Inger Eriksson, Länsstyrelsen i Dalarnas län

Enhetschef Mikael Selander, Länsstyrelsen i Dalarnas län

Regionchef Göran Carlsson, Region Dalarna

Chef Regional utveckling, Lennart Färje, Region Dalarna

Chef projektstöd, Eric Boo, Region Dalarna

Regiondirektör Annika Larsson, Regionförbundet i Jönköpings län

Länsöverdirektör Göran Enander, Länsstyrelsen i Skåne län

Stabschef Johanna Pivén, Länsstyrelsen i Skåne län

Länsöverdirektör Göran Bengtsson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsråd Magnus Holgersson, Länsstyrelsen i Östergötlands län

t.f. Planeringsdirektör Madeleine Söderstedt Sjöberg, Länsstyrelsen i Östergötlands län

Miljösamordnare Linda Malmén, Länsstyrelsen i Östergötlands län

Regiondirektör Peder Rehnström, Östsam

Chef för samhällsbyggnad Jan-Erik Lund, Östsam

Regionala utvecklingsprogram i fem län

RUP	Underliggande program, inkl. tillväxtprogram – i urval
<p>Dalastrategin – Med förenade krafter mot 2016</p> <p><u>Mål och prioriteringar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dalarnas framtid ligger i våra egna händer • I Dalarna möts traditioner och nytänkande och här kan alla utvecklas • Dalarna drivs av lust, vilja och skapandekraft. • Dalarna växer och utvecklas i aktivt utbyte med sin omvärld. <p>I Dalastrategin markeras fem <u>Vägval</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Det samspelade Dalarna 2. Det gränslösa Dalarna 3. Det attraktiva Dalarna 4. Det bärkraftiga Dalarna 5. Det välkomnande Dalarna 	<ul style="list-style-type: none"> • Det bärkraftiga Dalarna, Handlingsprogram för näringslivsutveckling – 2014 • Dalarnas miljömål • Dalarnas landsbygdsprogram • Länstransportplan • Regional kunskapsstrategi
<p>Ett snabbare, öppnare och smartare Jönköping (tidshorisont 2020)</p> <p><u>Visionen</u></p> <p>Vi ska vara den självklara mittpunkten för människor med skapandekraft. En tillgänglig region för människor som vill besöka, verka och leva i en möjliggörande miljö</p> <p><u>Mål och prioriteringar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Livsmiljö och attraktivitet • Kommunikationer • Näringsliv • Arbetsmarknad och kompetensförsörjning • Internationell samverkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tillväxt Region Jönköping (inbakat i utvecklingsprogrammet). • Infrastruktur och kommunikationer • Kompetensförsörjn.strategi.
<p>Östgötaregionen 2020</p> <p><u>Mål och prioriteringar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling • Region i balans • Goda livsvillkor för regionens invånare <p><u>Utvecklingsstrategier</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärka Ö. attraktivitet, konkurrenskraft och position. • Utveckla Ö. till en flerkärnig stadsregion. • Utveckla Ö. till en region med balans mellan centrum och omland. • Stärka Ö. som innovationsmiljö och som region för uppbyggnad och utveckling av företag. • Stärka invånarnas möjligheter till hög livskvalitet och personlig utveckling. • Utveckla och öppna formerna för det politiska arbetet på regional nivå 	<ul style="list-style-type: none"> • Insatsprogram Näringslivsutveckling • Infrastruktur och kommunikationer • Utveckling av ett storstadsalternativ • Utveckling av Östergötlands landsbygd • Livslångt lärande • Kultur
<p>Regionalt utvecklingsprogram för Skåne (2016)</p> <p><u>Visionen</u></p> <p>De övergripande målsättningarna om tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans förverkligar tillsammans visionen om ett livskraftigt Skåne – ett långsiktigt hållbart samhälle.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skåne, som en del i Öresundsregionen, fungerar som en tillväxtmotor i Sverige och södra Östersjöområdet. • Skåne är en dynamisk gränsregion med hög livskvalitet som attraherar människor i alla åldrar. • Mångfalden främjas socialt, kulturellt och miljömässigt så att den 	<ul style="list-style-type: none"> • Näringslivsprogram för Skåne • Miljöhandlingsprogram • Kulturprogram • Plan för transportinfrastruktur • Jämställdhetsstrategi • Klimat- och energistrategi • Tågstrategi • Med buss i Skåne, strategi för busstrafik

<p>bidrar till ett bärkraftigt samhälle.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Varje delregions utveckling stimuleras utifrån sina förutsättningar. <p><u>Mål och prioriteringar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Skåne ska vara en ledande kunskapsregion. • Delaktigheten ska öka och utanförskapet måste minska. • Minskad miljöpåverkan samt klimatanpassning. • Skånes tillgänglighet ska utvecklas • Integrationen i Öresundsregionen måste öka. 	
<p>Vision Västra Götaland – Det goda livet</p> <p><u>Fyra genomsyrande perspektiv</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Den gemensamma regionen • Jämställdhet • Integration • Internationalisering <p><u>Fem fokusområden</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ett livskraftigt och hållbart näringsliv • Ledande i kompetens och kunskapsutveckling • Infrastruktur och kommunikationer • En ledande kulturregion • En god hälsa 	<ul style="list-style-type: none"> • Tillväxtprogram för Västra Götaland • Regional infrastrukturplan • Folkhälsopolicy • Socialt entreprenörskap • Social ekonomi • Jämställdhetsprogram • Integrationsprogram • Livslångt lärande