

Förord

Gemensamma åtaganden och satsningar från många olika intressenter och samhällssektorer är inte något nytt i vårt svenska samhälle. Länsplaneringen under 1970-talet är ett sådant exempel. Men i och med att Sverige blev medlem i EU har denna samverkan i ökande utsträckning tagit skett genom s.k. partnerskap framför allt kanske inom närings- och utvecklingspolitiken. I EU:s strukturfondsverksamhet är partnerskapsmodellen obligatorisk. I slutet av 1990-talet initierades modellen i de länsvisa tillväxtavtalen. Hur har detta då fungerat i praktiken ur effektivitetsperspektiv och ur demokratiperspektiv?

ESO uppdrog åt statsvetaren, fil.dr *Peter Ehn* att närmare studera och analysera hur partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet fungerat i två län; Kalmar län och Kronobergs län. Författaren konstaterar i rapporten att det finns många problem förknippade med partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet, bl.a. till följd av att satsningarna inte har tillförts några egna resurser. Men den vikti-gaste slutsatsen är att partnerskapsmodellen fungerat bättre i Kalmar län, där arbetet letts av ett regionförbund, än i Kronobergs län där länsstyrelsen lett arbetet.

Detta blir särskilt intressant mot bakgrund av att regeringen i propositionen "Regional samverkan och statlig länsförvaltning" (prop. 2001/02:7) i september i år lämnat förslag som bl.a. innebär att det nuvarande regionförbundet i Kalmar försvinner i sin nuvarande form. Däremot öppnas möjligheter för samtliga län att så att säga testa "Kalmarmodellen" genom att bilda kommunalförbund. Men enligt förslaget krävs att samtliga kommuner i ett län måste vara överens för att så skall ske. Studiens resultat pekar på att en rad fördelar och möjligheter med tillväxtavtalen inte kommer till sin rätt på samma sätt i den vanliga länsförvaltningsmodellen. Det

är därför min förhoppning att denna rapport skall bli ett användbart underlag för dessa kommande diskussioner i länen.

Regeringen har också i höst lagt förslag om den framtida utvecklingen av tillväxtavtalsarbetet (prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet). De nuvarande tillväxtavtalen förlängs och gäller till och med 2003 och nya s.k. tillväxtprogram föreslås tas fram som skall gälla från och med 2004. I denna rapport redovisas en rad både för- och nackdelar med partnerskapsmodellen och tillämpningen av denna som kan bli till nytta inför det arbetet.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Stockholm i november 2001

Leni Björklund
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	9
1.1	Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen	9
1.2	Två partnerskap i praktiken – Kronoberg och Kalmar län	10
1.2.1	Partnerskapens representation	10
1.2.2	Öppenhet, ansvar och legitimitet	11
1.2.3	Självständighet och handlingskraft	13
1.2.4	Mycket lite har förändrats	14
1.3	Slutsatser	15
1.3.1	Allmänt	15
1.3.2	Partnerskapsmodellen är inget effektivt redskap i tillvästavsarbetet	15
1.3.3	Partnerskapsmodellen är tveksam ur ett demokratiperspektiv	15
2	Inledning	17
2.1	Bakgrund	17
2.1.1	Partnerskapsmodellen	18
2.1.2	Tillväxtpolitik och tillväxtavtal	18
2.2	Syfte	21
2.3	Metod	22
2.3.1	Material och forskningsteknik	23
2.3.2	Avgränsningar	24
2.4	Disposition	25

3	En förändrad styrning – nätverk, flernivå- demokrati och partnerskap	27
3.1	Inledning	27
3.2	Om nätverk	28
	3.2.1 Nätverken och nationalstatens bort- tynande	30
3.3	Om flernivådemokrati	31
	3.3.1 Flernivådemokrati, insyn och ansvarsut- krävande	32
3.4	Om partnerskapsmodellen	33
	3.4.1 Kännetecken för partnerskapsmodellen	33
	3.4.2 Typer av partnerskap	35
	3.4.3 Partnerskapsmodellen – en beskrivning	36
	3.4.4 Partnerskapsmodellen – möjligheter och problem	38
	3.4.5 Partnerskapsmodellen – en politisk och analytisk utmaning	42
4	De regionala tillväxtavtalen	45
4.1	Inledning	45
4.2	De regionala tillväxtavtalen	46
	4.2.1 Bakgrunden	46
	4.2.2 Den inledande fasen	49
	4.2.3 Det regionala tillväxtkapitalet och finansieringsfrågan	50
	4.2.4 Den senare fasen	52
	4.2.5 Utvärderingarna	52
5	Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen - en sammanfattande analys	57
5.1	Inledning	57
5.2	Hur har partnerskapen organiserats?	57
	5.2.1 De stora partnerskapen	57
	5.2.2 De små partnerskapen	59

5.3	Vilka är aktörerna?	60
5.4	Demokratin i partnerskapen	63
5.4.1	Representativitet	63
5.4.2	Öppenhet och ansvar	65
5.4.3	Förankring och legitimitet	67
5.5	Effektiviteten i partnerskapen	70
5.5.1	Självständighet och handlingskraft	70
5.5.2	Finansiering	73
5.5.3	Resultat	75
6	Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen - viktigare slutsatser	79
6.1	Inledning	79
6.2	Partnerskapsmodellen inget effektivt redskap i tillväxtavtalsarbetet	80
6.3	Partnerskapsmodellen är tveksam ur ett demokratiperspektiv	81
	Referenser	83
	Bilagor	
Bilaga 1a	Partnerskapen i tillväxtavtalsarbetet – Kronobergs län	87
Bilaga 1b	Partnerskapen i tillväxtavtalsarbetet – Kalmar län	111
Bilaga 2a	Kronobergs tillväxtavtal – en kort beskrivning av innehållet	133
Bilaga 2b	Kalmar läns tillväxtavtal – en kort beskrivning av innehållet	137
Bilaga 3a	Frågeformulär/checklista, ansvariga inom självstyrelseorganet/länsstyrelsen	141

Bilaga 3 b	Frågeformulär/checklista, representanter för aktörer i partnerskapen	143
	Much Ado about Nothing – An Analysis of the Partnership Model and the Growth Agreements. A Summary	145
	ESO:s rapporter	155

1 Sammanfattning

1.1 Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen

Partnerskapsmodellen har under senare år fått ett brett genomslag, särskilt på regional nivå. I Sverige är det främst EG:s strukturfondsprogram, där partnerskap utgör en central del av systemet, som har inspirerat.

Under 1990-talet har den regionala närings- och utvecklingspolitiken förändrats. Visserligen ligger utjämning mellan regionerna fast som ett övergripande mål för regionalpolitiken. Men det målet har kommit att kompletteras med ett starkare markerat tillväxtmål. Det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den nya regionala närings- och utvecklingspolitiken är s.k. regionala tillväxtavtal.¹ Dessa tillväxtavtal skall arbetas fram i partnerskap ledda av länsstyrelsen eller regionala självstyrelseorgan och med medverkan av bl.a. kommuner, landsting, näringslivet och dess organisationer, högskolor, universitet och länsarbetsnämnd. Regeringen ser partnerskapen som grundläggande i arbetet med tillväxtavtalen.

Samtliga län har antagit regeringens inbjudan att teckna regionala tillväxtavtal och har för att genomföra tillväxtavtalsarbetet också initierat regionala partnerskap. Det är dessa regionala partnerskap som studeras i den här rapporten.

Det bör dock noteras att det finns en viktig skillnad mellan strukturfondsarbetet, varifrån modellen med regionala partnerskap närmast har hämtats, och tillväxtavtalen. Strukturfonderna tillför "nya" pengar till processen; under perioden 1995 till 1999 satsade EU ca 13 miljarder kronor i olika regionala projekt. I tillväxtavtalen finns inga sådana nya pengar.

Syftet med den här studien är att analysera partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet i två län, vilka skiljer sig åt med

¹ Regeringen föreslår i den nyligen lagda regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) att beteckningen regionala tillväxtavtal ändras till regionala tillväxtprogram.

avseende på vilken organisation som leder arbetet, länsstyrelsen respektive regionförbundet. Två huvudfrågeställningar fokuseras:

- Hur har partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet fungerat ur ett effektivitetsperspektiv?
- Hur har partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet fungerat ur ett demokratiperspektiv?

1.2 Två partnerskap i praktiken – Kronoberg och Kalmar län

De två län som studeras – Kronoberg och Kalmar län – uppvisar stora likheter med avseende bl.a. på geografi, storlek, befolknings- täthet och näringslivsstruktur. De skiljer sig emellertid med avseende på vår centrala analysvariabel – *vem* som samordnar och driver tillväxtavtalsarbetet. I Kronoberg leds tillväxtavtalsarbetet av länsstyrelsen och i Kalmar län är det en politisk organisation – Regionförbundet i Kalmar län, ett kommunalförbund som består av landstinget och länets samtliga kommuner – som leder arbetet.

1.2.1 Partnerskapens representation

Partnerskapsarbetet, både i Kronoberg och Kalmar län, är organisatoriskt tudelat i ett stort och ett litet partnerskap. I de stora partnerskapen kan i princip alla som på ett mer påtagligt sätt berörs av de regionala utvecklings- och tillväxtfrågorna delta; alltifrån små lokala utvecklingsgrupper till stora statliga myndigheter.²

Analysen av Kronobergs och Kalmar läns partnerskap visar att de stora partnerskapens inflytande på tillväxtavtalsprocessen har varit mycket begränsat. Bland annat genom sin storlek är de oanvändbara i en operativ funktion. Deras roll har huvudsakligen varit att fungera som en förankrings- och legitimitetsgrundande arena. För många aktörer i de stora partnerskapen har det varit otydligt vem eller vad man egentligen representerar; inte sällan är aktörerna självutnämnda. Genom att de stora partnerskapen har

² Regeringen förslår i en nyligen lagd proposition (prop. 2001/02:7) att det skall vara möjligt att inrätta regionala samverkansorgan i form av kommunalförbund där ett läns samtliga kommuner skall ingå och där även landstinget kan ingå. Dessa samverkansorgan övertar bl.a. ansvaret för att leda arbetet med att ta fram regionala tillväxtprogram för nästa programperiod (2004–2007)

haft ett begränsat inflytande avdramatiseras frågan om representativiteten.

För den aktiva styrningen av tillväxtavtalsprocessen ansvarar det s.k. lilla partnerskapet. Sammansättningen av dessa små partnerskap speglar vilka aktörer som länsstyrelsen respektive regionförbundet anser vara viktigast när det gäller regional utveckling. Partnerskapsmodellen bygger på att parterna skall kunna bidra med resurser; pengar; tid, kunskap etc. I partnerskapen blir det därför viktigare att samla resursmässig styrka än att bredda det demokratiska inflytandet.

Inte heller i de små partnerskapen utgör representativiteten något stort problem, men inte därför att man inte har något inflytande som de stora partnerskapen, utan därför att där är det är tydligt vem man representerar. Undantaget från den regeln är de enskilda företagen i Kronobergs lilla partnerskap. Vem de representerar mer än sig själva är oklart.

I Kronoberg var det lilla partnerskapet under perioden fram till tillväxtavtalets undertecknande sammansatt av ledamöter från länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, landstinget, Kommunförbundet Kronoberg, Sydsvenska industri- och handelskammaren, Företagarna samt två aktiva företagare. Sekretariatet bestod av tjänstemän från länsstyrelsen, landstinget, Kommunförbundet Kronoberg och ALMI Företagspartner.

I Kalmar läns lilla partnerskap ingick företrädare för Regionförbundet i Kalmar län, dvs. den politiska nivån, länsarbetsnämnden, Sydsvenska industri- och handelskammaren, Företagarna, ALMI Företagspartner, Näringslivsrådet (ordförandena i ALMI, Företagarna och handelskammaren) samt Högskolan i Kalmar. Sekretariatet bestod av tjänstemän från regionförbundet.

Genom uppdraget att leda tillväxtavtalsarbetet har länsstyrelsen respektive regionförbundet det tveklöst största inflytandet över processen. Särskilt inflytelserika är sekretariaten. I den meningen är partnerskapen tjänstemannastyrda.

1.2.2 Öppenhet, ansvar och legitimitet

Mer komplicerad än representativiteten är frågan om öppenhet och ansvar i partnerskapen. När man diskuterar öppenhet och ansvar får man emellertid inte glömma hur de regionala utvecklingsfrågorna traditionellt bereds. Ofta växer beslut fram i en informell process, där förtroende och kontakter mellan olika

aktörer är avgörande för utfallet av en viss fråga; man "gör upp". Partnerskapen kan ses som en formalisering och institutionalisering av denna förhandlingsprocess, genom att en serie av förhandlingar mellan olika aktörer ersätts av en särskild organisation – partnerskapet. Tillskapandet av partnerskap innebär ofta att frågor som tidigare har hanterats informellt, separat och ad hoc-mässigt förs samman och inordnas i en ny organisationsform. Etablerandet av partnerskap behöver därför inte få som konsekvens att frågor lyfts undan från den politiska arenan och den medborgerliga insynen, utan tvärtom att frågor som tidigare avhandlats utan offentlig insyn nu lyfts upp på den politiska arenan, de politiseras. Om partnerskapsmodellen innebär en försämring eller en förbättring av möjligheterna till ansvarsutkrävande och insyn är således avhängigt läget innan partnerskapen inrättades.

Det finns en tydlig skillnad i uppfattad legitimitet mellan länsstyrelsen i Kronoberg och regionförbundet i Kalmar län. Medan regionförbundet starkt markerar att man som regionalt politiskt demokratiskt organ med ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna skall styra tillväxtavtalsarbetet, vill länsstyrelsen i Kronoberg tona ner sin roll och betona det kollektiva ansvaret för tillväxtavtalsarbetet. Tillväxtavtalsarbetet i Kronoberg bedrivs under "varumärket" Tillväxt Kronoberg, vilket ägs gemensamt av länsstyrelsen, landstinget och kommunerna. Det är svårt att tolka länens olika strategier på annat sätt än att regionförbundets legitimitet som länets företrädare i Kalmar län är betydligt starkare än länsstyrelsens är i Kronoberg.

En central iakttagelse i analysen är den stora skillnaden mellan länen när det gäller hur tillväxtavtalsarbetet har bedrivits. I Kronoberg har kommunerna varit kritiska, vilket bl.a. yttrade sig i en skrivelse från Kommunförbundet Kronoberg till Tillväxt Kronoberg. Kommunförbundet ansåg att förankringen av tillväxtavtalsarbetet var för dålig. Av våra intervjuer framgår också att kommunerna inte känner sig delaktiga i arbetet.

I Kalmar län är situationen helt annorlunda. Regionförbundets övertagande av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen ses som en vändpunkt för utvecklings- och tillväxtpolitiken i länet. Regionförbundet får mycket beröm för sitt sätt att leda tillväxtavtalsarbetet. Särskilt framhålls det ambitiösa förankringsarbetet gentemot kommunerna.

Att partnerskapet i Kalmar län har lyckats mycket bättre med att förankra tillväxtavtalet ute i kommunerna jämfört med Kronoberg beror främst på att arbetet i Kalmar län har letts av regionförbundet. Regionförbundet är en sammanslutning av länets kommuner och landstinget och är därmed beroende av kommunernas förtroende för sin existens. För länsstyrelsen är det mycket svårt att skapa samma förtroende på kommunal nivå som en sammanslutning av länets kommuner. Tvärtom har länsstyrelsen att övervinna en viss misstänksamhet, som regional representant för staten.

1.2.3 Själständighet och handlingskraft

När det gäller partnerskapens möjligheter att agera självständigt och handlingskraftigt uppmärksammas i denna rapport bland annat regeringens roll. Av regeringens inbjudan till länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan att initiera, driva och samordna tillväxt-avtalsarbetet framgår att de skulle ges stort utrymme att själva lägga upp arbetet. När det gäller möjligheten att utnyttja olika finansieringskällor visade det sig emellertid snart att den var begränsad. Vidare har regeringens olika avstämningstidpunkter och formella krav styrt partnerskapens arbete på ett sätt som inte alltid har varit särskilt effektivt eller kreativt. Tillväxtavtalen kan rent av krängla till det regionala utvecklingsarbetet. Genom avtalen tvingas de regionala aktörerna att passa in sina planerade insatser i den mall som den centralt framtagna modellen föreskriver. I den meningen innebär tillväxtavtalen en centralisering av det regionala utvecklingsarbetet.

En iakttagelse som görs i rapporten är att de nationella myndigheterna har varit svåra att engagera i tillväxtavtalsarbetet. De framstår som motvilliga deltagare, som mest har ägnat sig åt att bevaka sina egna intressen. I ett vidare perspektiv kan detta agerande ses som ett utslag av statsförvaltningens starka sektorisering. Det är den enskilda sektorns effektivitet som i praktiken prioriteras från central statlig nivå, vilket gör det svårt att åstadkomma tvärspektoriell samverkan och samordning på regional nivå. Trots att ett syfte med tillväxtavtalen just har varit att åstadkomma samverkan och samordning också mellan de statliga myndigheterna har man inte lyckats bryta sektoriseringen.

Myndigheternas bristande engagemang har också betydelse för partnerskapens självständighet och handlingskraft. Länsarbetsnämndens agerande i Kalmar län illustrerar tydligt de svårigheter

som uppstår när stabiliteten i åtagandena saknas. Inledningsvis engagerade sig länsarbetsnämnden starkt i partnerskapsarbetet och lovade att bidra med nästan 100 miljoner kronor under tillväxtavtalets treårsperiod. Senare visade det sig att man bara kommer att kunna bidra med en bråkdel av den summan. Bakom denna reträtt ligger bl.a. förändrade signaler från AMS centralt.

Det är ett stort generellt problem för partnerskapens självständighet och handlingskraft att användningen av statliga medel i tillväxtavtalsarbetet är mycket strikt reglerade och att partnerskapet saknar beslutsbefogenheter över de resurser som de deltagande aktörerna kan ställa upp med. Av detta följer att den indikativa finansieringsplan som partnerskapen har angivit i tillväxtavtalsdokumentet är närmast fiktiv. Många summor i planen bygger på fromma förhoppningar. Exempelvis utgår den angivna medfinansieringen från näringslivet i Kronobergs län från dels det behov av privat finansiering som finns formellt i strukturfondsarbetet och landsbygdsstödet, dels från en principiell syn att tillväxtavtalet kräver ett ansevärt engagemang från det privata näringslivet. Några garantier för att näringslivets medfinansiering kommer att realiseras finns självfallet inte.

1.2.4 Mycket lite har förändrats

En vanlig synpunkt i intervjuerna är att tillväxtavtalen egentligen inte har inneburit något nytt. De projekt som äger rum hade kommit till stånd ändå. Möjligtvis får de i vissa fall lite extra kraft eller något annorlunda form genom att genomföras inom tillväxtavtalsramen, ibland kanske också tidpunkten flyttas fram något.

Tillväxtavtalsarbetet har dock även haft vissa positiva effekter. En sådan effekt är att samarbetsklimatet har förbättrats. Här finns således en direkt koppling till partnerskapsmodellen. Aktörerna i det lilla partnerskapet menar att man har fått en större förståelse för varandras olika förutsättningar. Ökad förståelse kan leda till ökat förtroende och i förlängningen ha positiva konsekvenser för det regionala tillväxtarbetet.

Det bör emellertid noteras att det är de små partnerskapen som framhåller det förbättrade samarbetsklimatet. Det är inte självklart att den framväxande samsynen når utanför denna begränsade krets. Partnerskapet i Kronoberg har exempelvis haft betydande problem i relationen till kommunerna.

1.3 Slutsatser

1.3.1 Allmänt

Partnerskapsmodellen introducerades av regeringen som en "modern" modell för samverkan. Detta utan någon djupare analys av om och i så fall när modellen fungerar bra. Det finns också element av symboliskt handlande i regeringens sätt att introducera partnerskapsmodellen. Tillväxt är inget som lätt låter sig styras från Regeringskansliet eller landshövdingens residens. Genom att introducera partnerskapsmodellen ger regeringen en signal att man betraktar frågan som viktig och att man är beredd att agera okonventionellt och icke-byråkratiskt för att nå målet. Diskrepansen mellan prat och handling är dock betydande. Bland annat ligger regler, liksom mål för politikområden och myndigheter, fast. Inte heller tillförs processen några nya pengar. Det finns politiska risker med att utlova en kraftfull obyråkratisk satsning och sedan inte kunna leva upp till löftet.

1.3.2 Partnerskapsmodellen är inget effektivt redskap i tillväxtavtalsarbetet

Det är de små partnerskapen som skulle kunna fungera som effektiva redskap i tillväxtavtalsarbetet. I praktiken saknar de dock maktresurser; i första hand beslutsbefogenheter när det gäller fördelningen av medel till de olika projekten. Bristen på egna maktresurser reducerar partnerskapen till samarbetsgrupper, dock rejält uppblåsta i retoriken.

Att partnerskapen saknar reella maktresurser bidrar till att minska tillväxtavtalens betydelse; det mesta skulle gjorts ändå. I vissa avseenden försvåras t.o.m. avtalen det regionala utvecklingsarbetet, genom att tvinga in de regionala aktörernas insatser i en centralt föreskriven mall.

1.3.3 Partnerskapsmodellen är tveksam ur ett demokratiperspektiv

Möjligheten att utkräva ansvar försvåras i partnerskapsmodellen; ansvaret tenderar att upplösas i de förhandlingar som förs i partnerskapen. Detta är emellertid av mindre betydelse när alla viktiga beslut tas utanför partnerskapen, hos de enskilda aktörerna

och i Kalmar län också i den politiska församlingen i regionförbundets fullmäktige.

Däremot finns det en stor skillnad i demokratisk legitimitet och förankring mellan partnerskapen i Kronoberg och Kalmar län. I Kronoberg har partnerskapen och hela tillväxtavtalsprocessen en svag legitimitet bland länets förtroendevalda och förankringen bland kommunerna är dålig. I Kronoberg leds tillväxtavtalsarbetet av en statlig tjänstemannaorganisation, länsstyrelsen. I Kalmar län åtnjuter däremot partnerskapen och tillväxtavtalsprocessen ett starkt förtroende. Tillväxtavtalet är väl förankrat ute i länet. Regionförbundet, som leder arbetet, har en stark legitimitet bland länets förtroendevalda.

Slutsatsen av detta blir att legitimiteten för denna typ av partnerskap blir större om arbetet leds av kommunalt förankrade förtroendevalda och inte av en statlig förvaltningsmyndighet.

Partnerskapens maktmässiga svaghet bidrar således till att göra de demokratiska problemen med modellen något mindre akuta. Latent finns dock vissa demokratiproblem. Förutom svårigheten att utkräva ansvar och få insyn kvarstår frågan om starka aktörers inflytande över den politiska beslutsprocessen. Regional utveckling och tillväxt får inte enbart vara en fråga för partnerskapens "tillväxtkoalition" av etablerade, resursstarka aktörer. Det är emellertid inte självklart hur ett bredare demokratiskt deltagande i de små partnerskapen skall genomföras utan att dessa partnerskap förlorar den ledande roll de är tänkta att ha.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Partnerships have become the fashionable way to do things. Even small authorities may be involved in around thirty partnerships covering matters from the transport to health. It becomes more and more difficult to track the delivery record of such a system and allocate responsibility for success or failure. Many partnerships have become talking shops, the mere fact of having formed the partnership being taken as a sign of action. (Drew Mackie, 1999, <http://www.partnerships.org.uk>)

Så uttalar sig en vid det här laget något desillusionerad brittisk förkämpe för partnerskapsmodellen.

Partnerskap är i dag inte bara "the fashionable way to do things" i Storbritannien, även i Sverige har modellen fått ett brett genomslag, särskilt på regional nivå. Till detta har främst EG:s strukturfondsprogram bidragit, där arbetet i partnerskap utgör en grundbult i systemet. Med inspiration främst från strukturfondsprogrammen har nu också s.k. regionala tillväxtavtal arbetats fram i samtliga län. Bakom dessa avtal³ står regionala partnerskap, bestående av både offentliga och privata aktörer.

Det är denna förändring, detta nya "mode" importerat från Europa, som står i fokus i den här studien. När partnerskapsmodellen granskas här sker detta i form av två fallstudier av partnerskap i det regionala tillväxtavtalsarbetet.

³ Avtal är egentligen inte en korrekt benämning eftersom det inte är frågan om juridiskt bindande dokument.

2.1.1 Partnerskapsmodellen

Sverige är ett litet land med stor öppenhet mot omvärlden. Internationaliseringen är inte ett tomt ord, utan har en reell innebörd för oss. Influenser och trender från omvärlden når Sverige snabbt och får inte sällan ett betydande genomslag här. Det gäller också för den offentliga verksamheten. En del av dessa "modetrender" har bidragit positivt till en förnyelse av den offentliga verksamheten, andra har snarast haft motsatt effekt.

I dag är det partnerskapsmodellen som är "inne". Med hänvisning till icke preciserade internationella och inhemska erfarenheter hävdas att detta är en effektiv modell för styrning och beslutsfattande. Inte sällan framförs också åsikten att partnerskapen bidrar till att stärka demokratin genom att skapa en ny arena för beslutsfattande, där också grupper som tidigare har haft svårt att påverka politiken får en möjlighet att göra detta.

Regeringen framhåller att man vill uppmuntra samarbete i partnerskap och nätverk. Man ser också partnerskapen som fundamentala i arbetet med de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:15, s. 14). Regeringen pekar på att såväl svenska som internationella studier visar att en närmare samverkan mellan företagare, anställda och offentliga företrädare har positiva effekter på den regionala utvecklingen.

Även om partnerskap i vid bemärkelse har en mycket lång historia här i landet, t.ex. skulle Saltsjöbadsöverenskommelserna och mycket av det informella samspel som förekommer på kommunal nivå kunna betecknas som en form av partnerskap, är det således främst genom EU:s regionalpolitik och dess strukturfondsprogram som partnerskapsmodellen har fått ett bredare genomslag.

2.1.2 Tillväxtpolitik och tillväxtavtal

Under 1990-talet hamnade begreppet tillväxt i centrum för det politiska intresset och för den regionala närings- och utvecklingspolitiken. Inom regionalpolitiken i stort har en utjämning mellan regionerna alltid utgjort ett övergripande mål. Det målet står fast, men det har sedan 1990-talet kommit att kompletteras med ett starkare markerat tillväxtmål.

I propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (prop. 1997/98:62) introducerade regeringen en ny regional närings- och utvecklingspolitik. I propositionen understryker regeringen bety-

delsen av att varje region utnyttjar sina förutsättningar och därmed stärker sin konkurrenskraft.

Vidare framhåller regeringen i budgetpropositionen för år 2000 att samordning och samverkan mellan olika aktörer har blivit allt viktigare. Globaliseringen, den ökade internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen är faktorer som bidrar till denna förändring, enligt regeringen. Den snabba omställningstakten i samhället medför att exempelvis närings-, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken i större utsträckning än tidigare måste ta hänsyn till varierande förutsättningar på lokal och regional nivå (prop. 1999/2000:1, UO 24, s. 21). Enligt regeringen behöver varje region ges bättre förutsättningar att stimulera utvecklingen utifrån de ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden som kännetecknar respektive region. En sådan utveckling kan, anser regeringen, bara ske i nära samverkan mellan en regions olika aktörer och måste därmed primärt utgå från den lokala och regionala nivån (prop. 1997/98:62, s. 168).

Den förändrade regionala politiken torde, förutom den ekonomiska krisen och arbetslösheten, delvis också sammanhålla med en frustration över den traditionella regionalpolitikens misslyckande med att åstadkomma tillväxt och en växande politisk och administrativ styrka på lokal och regional nivå. Av detta följer naturligt en vilja på regional nivå att ta på sig ett större ansvar för att skapa regional tillväxt (Nutek 1999, s. 13). Delvis sammanhänger detta med den europeiska integrationen och EU-medlemskapet. Regionerna har också allmänt sett en starkare ställning i Europa än i Sverige, även om det kan skilja sig en hel del mellan länderna. EU-medlemskapet och EG:s strukturfonder har bidragit till att ge de svenska regionerna en ökad politisk legitimitet, liksom större ekonomiska resurser för det regionala utvecklingsarbetet.

Tillväxtavtalen

Regeringen har tydligt markerat att regionala tillväxtavtal utgör det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken samt att dessa tillväxtavtal skall arbetas fram i partnerskap. Tillväxtavtalen skall bidra till att ge ett tydligare regionalt perspektiv och en starkare regional mobilisering med avseende på de centrala medel som redan används för stöd till näringslivet i olika avseenden. Det är således inte frågan om några

nya medel, utan förhoppningsvis en effektivare användning av redan existerande sådana.

Ett huvudsyfte med tillväxtavtalen är att åstadkomma en samordning av olika aktörers resursinsatser. Det innebär att det statliga tillväxtkapitalet i olika projekt skall kunna kombineras med medel och med andra insatser från exempelvis kommuner och näringsliv. Modellen känns igen från EG:s strukturfonder.

Samtliga län har antagit regeringens inbjudan att teckna regionala tillväxtavtal och har för genomförandet av tillväxtavtalsarbetet tillskapat brett definierade partnerskap. Regeringen har inte sagt vilka aktörer som *skall* vara med i de regionala partnerskapen, med ett undantag: länsstyrelsen, och i län där försök med utvidgad regional självstyrelse bedrivs regionala självstyrelseorgan, skall samordna och driva processen. Därutöver förutsätts näringsliv, kommuner och landsting samt länsarbetsnämnder (Lan) spela nyckelroller. Deltagande från universitet och högskolor anses också mycket viktigt. Utöver dessa aktörer kan stiftelser, näringslivets intresseorganisationer, arbetsmarknadens parter, ALMI Företagspartner, kulturliv samt representanter för lokala utvecklingsgrupper, eller andra medborgargrupper som inte så lätt kommer till tals via de traditionella organisationerna, ingå.

Det är de regionala partnerskapen som skall enas om tillväxtavtalens inriktning samt identifiera vilka insatser man är beredd att göra inom respektive region och hur dessa insatser skall finansieras. Den 15 april 1999 var slutdatum för inlämnandet av ett första förslag till tillväxtavtal till regeringen. Under hösten ägde slutförhandlingar om finansiering rum och den 15 november samma år överlämnades de slutförhandlade avtalen till regeringen. Regeringen gjorde sedan en avstämning av finansieringsbilden för de tillväxtavtal som har förhandlats fram. De "färdiga" tillväxtavtalen med skriftliga överenskommelser överlämnades till regeringen i februari 2000.

I den regionalpolitiska proposition som regeringen presenterade hösten 2001 (prop. 2001/02:4) föreslås vissa förändringar av tillväxtavtalen. Enligt propositionen skall avtalen i fortsättningen benämnas regionala tillväxtprogram. Tillväxtavtalens längd ändras också från tre till fyra år. Nästa programperiod kommer enligt förslaget att sträcka sig från 2004–2007.

2.2 Syfte

Undersökningsproblemet kan formuleras på följande sätt: regional tillväxt skall skapas med hjälp av en samordningsmodell – partnerskapsmodellen – vars brister och förtjänster vi har begränsade kunskaper om. Det gäller särskilt vilka eventuella problem som kan uppstå när modellen introduceras i Sverige. Visserligen har utvärderingar genomförts när det gäller de olika strukturfondsprogrammen och även när det gäller tillväxtavtalsprocessen. Ingen av dessa utvärderingar har dock fokuserat själva partnerskapsmodellen. Denna utgör en given utgångspunkt.

I denna studie är förhållandet det omvända. Det är partnerskapsmodellen som står i centrum för analysen, men modellen studeras empiriskt i två läns tillväxtavtalsarbete. Det är således inte frågan om någon analys eller utvärdering av tillväxtavtalsprocessen, även om partnerskapsmodellens eventuella brister och förtjänster påverkar resultatet av tillväxtavtalsarbetet. I det avseendet flyter de båda perspektiven samman.

Mer exakt är syftet med denna studie att analysera hur partnerskapsmodellen fungerar i tillväxtavtalsarbetet i två län, vilka skiljer sig åt med avseende på vilken organisation som leder arbetet (se avsnitt 2.3). Konkret innebär detta att följande två huvudfrågor skall studeras och försöka besvaras:

- Hur har partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet fungerat ur ett effektivitetsperspektiv?
- Hur har partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet fungerat ur ett demokratiperspektiv?

Dessa båda huvudfrågeställningar rymmer i sig frågor om hur partnerskapen har organiserats, om hur samarbetet har fungerat, om betydelsen av vem som leder arbetet, om vilka aktörer som har varit med och hur inflytandet har fördelats mellan olika parter, om vilka beslutsbefogenheter och vilken handlingskraft som partnerskapen har, om partnerskapens självständighet och om de konkreta resultaten av arbetet. Vidare frågor om hur partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet i praktiken förhåller sig till demokratikomponenter som representativitet, öppenhet, ansvarsutkrävande, förankring och legitimitet.

De frågor som formuleras ovan skall jag försöka besvara i kapitel 5 och 6.

2.3 Metod

En studie av partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen, med fokus på de problem som redovisats ovan, kan genomföras på flera olika sätt. Den studie som genomförs här är komparativ. Det huvudsakliga empiriska materialet utgörs av två *fallstudier*; partnerskapsmodellen studeras i *Kronoberg* och *Kalmar län*.

Det finns olika tillvägagångssätt när man väljer fall till en jämförande analys. Vanligtvis försöker man dock välja fall som liknar varandra i många avseenden vilka inte är av omedelbart intresse för analysen, men som skiljer sig åt med avseende på den eller de nyckelvariabler som står i fokus för analysen. Det är också det tillvägagångssätt som har följts i det här fallet.

Visserligen är alla Sveriges län i någon mening unika. De två län som har valts för analysen – Kronoberg och Kalmar län – har likväl betydande likheter när det gäller geografi, storlek, befolkningstäthet och näringslivsstruktur. De skiljer sig emellertid med avseende på den variabel som här har valts som den centrala för analysen – vem som samordnar och driver tillväxtavtalsarbetet. I Kronoberg leds tillväxtavtalsarbetet av länsstyrelsen, medan det i Kalmar län är en politisk organisation – Regionförbundet i Kalmar län, ett kommunalförbund med deltagande av landstinget och länets samtliga kommuner – som leder arbetet under en försöksperiod fram till 2002.

Här kan noteras att regeringen i proposition som presenterades hösten 2001 (prop. 2001/02:7) föreslår att det skall vara möjligt att i hela landet inrätta regionala samverkansorgan i form av kommunalförbund, där ett läns samtliga kommuner skall ingå och där även landstinget kan ingå. Dessa samverkansorgan övertar bland annat ansvaret för att leda arbetet med att ta fram regionala tillväxtprogram (ny beteckning) för nästa programperiod, 2004–2007. För Kalmar län innebär detta att regionförbundet formellt måste upplösas vid utgången av försöksperioden, årsskiftet 2002–2003. I praktiken torde detta inte ha någon betydelse eftersom regionförbundet kan fortsätta sitt arbete på samma sätt och under samma beteckning inom ramen för den föreslagna lagstiftningen om regionala samverkansorgan.

2.3.1 Material och forskningsteknik

Det empiriska materialet i studien utgörs av såväl intervjuer som ett omfattande skriftligt material. Tyngdpunkten ligger på intervjuerna. Totalt har arton personer intervjuats. Vid valet av intervjupersoner har en viktig utgångspunkt varit, förutom att personer som har innehaft/innehar viktiga positioner i partnerskapen skall vara med, att flertalet aktörer skall höra hemma på den lokala nivån, i kommuner och företag. Det vill säga på den nivå, där partnerskapsarbetet skall konkretiseras och där till syvende og sidst tillväxten skall ske.

Urvalet av intervjupersoner har skett enligt samma principer i de båda länen. Av olika skäl, partnerskapen har haft olika sammansättning, vissa personer har inte varit möjliga att boka in för intervju etc., skiljer sig sammansättning något mellan de båda länen. Huvuddragen är dock desamma. I båda länen har den ledande tjänstemannen i det lilla partnerskapets sekretariat intervjuats, vidare en företrädare för Länsarbetsnämnden och en företrädare för ALMI Företagspartner. I Kalmar län har en företrädare för handelskammaren intervjuats; i Kronoberg gjordes motsvarande intervju med en företrädare för Företagarna. Fallen skiljer sig också åt genom att det i Kalmar län har intervjuats en företrädare för högskolan; i Kronoberg har i stället en enskild företagare intervjuats. Den sistnämnda skillnaden sammanhänger med att de små partnerskapen ser lite olika ut i de två länen. Vi återkommer till det i kapitel 5. Slutligen har i båda länen fyra företrädare för länets kommuner intervjuats.

Intervjuerna har i flertalet fall genomförts på plats och dokumenterats med hjälp av bandspelare. Två av intervjuerna har dock genomförts per telefon, samtal som har spelats in och skrivits ut. För att befrämja öppenhet och uppriktighet har intervjupersonerna utlovats anonymitet i framställningen i texten.

Intervjuerna har haft formen av strukturerade samtal med utgångspunkt i ett frågeformulär (se bil. 3). Frågeformuläret har funnits i två versioner. Den ena är riktad till ansvariga inom länsstyrelsen respektive självstyrelseorganet och den andra är riktad till de övriga intervjuade aktörerna i partnerskapsarbetet. Formulären är till största delen identiska, men vissa skillnader finns dock. Frågeformuläret har mer haft karaktären av en checklista, vilken har utgjort grund för strukturerade samtal, där intervjupersonerna själva har fått utveckla svaren på frågorna. Beroende på hur samtalet har utvecklats har ordningen på frågorna kunnat kastas om.

Inte sällan har också frågor kunnat hoppas över, därför att intervjupersonen i den tidigare diskussionen redan har besvarat dem, eller därför att det tydligt har framgått av samtalet att en viss fråga i det här sammanhanget inte är relevant.

Det skriftliga materialet består av offentligt tryck, t.ex. propositioner och departementspromemorior; annat skriftligt material som ett antal tillväxtavtal (inte bara i de två fallänen), regionala utvecklingsplaner, mötesprotokoll, projektplaner etc. De utvärderingar som har gjorts av tillväxtavtalsarbetet och partnerskapsmodellen har också studerats, liksom annan, mer teoretisk, litteratur som belyser partnerskapsmodellen.

Ett flertal utvärderingar av tillväxtavtalsarbetet har således genomförts, bland annat av Nutek, Nordregio, Ledningskonsulterna, Landstingsförbundet och av Regeringskansliet internt. Utvärderingar med särskild inriktning mot partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet är dock mer sällsynta. Jag känner endast till två konsultrapporter. Den ena är framtagen av konsulten Jörgen Olsson (KPMG) på uppdrag av Landstingsförbundet - *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* I konsultrapporten studeras arbetet i partnerskap i fyra län: Södermanland, Kalmar län, Västra Götaland och Västerbotten. Den andra är framtagen av konsulten Peter Gorpe på uppdrag av Statskontoret - *Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?* I rapporten diskuteras främst de regionala partnerskapen inom EU:s regionalpolitik samt de regionala tillväxtavtalen.

2.3.2 Avgränsningar

Denna studie avgränsas till att empiriskt studera partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet. Som torde ha framgått är partnerskap i olika former numera ett flitigt använt och "modernt" redskap för politikskapande och implementering på samtliga politiska nivåer – lokalt, regionalt, nationellt och övernationellt. Partnerskapen på de olika nivåerna har med nödvändighet olika karaktärsdrag; i praktiken kan de se mycket olika ut. Här är det således partnerskap på den regionala nivån och specifikt i tillväxtavtalsarbetet som studeras.

Partnerskapsmodellen har tillämpats i tillväxtavtalsarbetet i samtliga Sveriges 21 län. I föreliggande studie avgränsas analysen

till två av dessa län. Detta får givetvis konsekvenser för vilka slutsatser som kan dras.

Det förtjänar också att understrykas att det är partnerskapsmodellen som primärt studeras här. Det görs således inte någon utvärdering av tillväxtavtalen i denna studie. I praktiken är det emellertid svårt att dra en tydlig gräns i detta avseende. Hur partnerskapsmodellen fungerar i tillväxtavtalsarbetet påverkar självfallet utfallet av det sistnämnda. För de involverade aktörerna kan det också vara svårt att hålla i sär perspektiven; deras bild av partnerskapsmodellen torde präglas av deras erfarenheter av tillväxtavtalsarbetet i stort. Genom analysen i studien kommer ofrånkomligt en bild av tillväxtavtalsarbetet i de två studerade länen att växa fram, men – återigen – syftet med studien är att studera partnerskapsmodellen i dess praktiska tillämpning. Detta är ingen utvärdering av tillväxtavtalsprocessen.

2.4 Disposition

Studien är upplagd på följande sätt: I detta kapitel ges en allmän bakgrundsbeskrivning. Vidare redovisas undersökningens syfte och metod.

I kapitel 3 analyseras förutsättningarna för styrning, samordning och beslutsfattande med utgångspunkt i vissa grundläggande utvecklingstendenser i samhället. Bland annat diskuteras begreppen nätverk och flernivådemokrati. Huvuddelen av kapitlet ägnas en beskrivning av partnerskapsmodellen ur ett mer generellt och teoretiskt perspektiv.

I kapitel 4 ges en allmän beskrivning av tillväxtavtalen och processen bakom dessa. I kapitel 5 genomförs sedan en jämförande och sammanfattande analys av partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet i de två länen – Kronoberg och Kalmar län.

I kapitel 6 redogörs sedan för de slutsatser som analysen har lett fram till.

I bilagor görs en mer detaljerad redovisning av de båda fallen av partnerskapsmodellen (bilaga 1). Vidare redovisas i bilaga tillväxtavtalens innehåll i de båda länen (bilaga 2) samt de frågeformulär som har fungerat som checklistor vid intervjuerna (bilaga 3).

3 En förändrad styrning – nätverk, flernivådemokrati och partnerskap

3.1 Inledning

En grundförutsättning för att åstadkomma något är att man vet vad det är man vill åstadkomma; ett närmast trivialt påstående kan det tyckas. Och visst underlättar det om man vet vad man vill. Det är emellertid långtifrån självklart att det alltid förhåller sig på det sättet. Aktören har ofta en mycket oklar bild av vad han egentligen vill åstadkomma, eller han kanske inte vill åstadkomma någonting annat än en symbolisk handling. Samhällsforskare har också visat på att inte sällan kommer medlet före målet och lösningen före problemet. Olika "moden" inom samhällsförvaltningen sprids mellan organisationer och länder "på jakt" efter ett "problem" att kopplas till. Länder och förvaltningar imiterar varandra och med hänvisning till liknande problem införs liknande modeller (Sundström 2000, s.19 ff). I mötet med existerande rutiner och processer sker sedan vanligtvis en anpassning av de olika modellerna till den miljö där de appliceras (Sahlin-Andersson 2000, s. 3).

Om nu aktören ändå skulle ha en någorlunda klar bild av vad han vill uppnå är det långtifrån säkert att han uppnår målet. Att styra dit man vill, att åstadkomma det man önskar sig är inom offentlig verksamhet i dag ofta mycket komplicerat. En traditionell hierarkisk styrning torde enbart fungera i undantagsfall. Gränsen mellan styrsobjekt och styrobjekt tenderar att suddas ut. Styrning handlar allt oftare om nätverksbyggande och förhandlingar; inte sällan används begreppet förhandlingsdemokrati för att beskriva dagens västerländska demokrati i praktiken.

Det följande kapitlet inleds med två kortare avsnitt om nätverk respektive flernivådemokrati. I det tredje och avslutande avsnittet diskuteras partnerskapsmodellen på ett mer principiellt plan.

3.2 Om nätverk

Statens roll har förändrats, men det behöver inte nödvändigtvis innebära en försvagning av den statliga nivån; ett sådant synsätt bygger ofta på en syn på maktförhållanden som ett nollsummespel, där nationalstatens försvagning motsvaras av en förstärkning av den övernationella och den subnationella nivån (jfr Jerneck & Gidlund 2001, s. 179 ff). Även om synen på makt som ett nollsummespel starkt kan ifrågasättas pågår i Sverige och många andra europeiska länder en regionaliseringsprocess som innebär att regionerna stärker sin ställning.

Den förändrade statliga rollen har som utgångspunkt att staten i dag är en institution väl invävd i det omgivande samhället. Staten utgör ofta en aktör bland andra, men självfallet en av de viktigare. I denna förändrade roll ligger som en allt viktigare uppgift att agera i nätverk och att skapa arenor där såväl offentliga som privata aktörer kan mötas. De regionala partnerskapen utgör ett inomnationellt exempel på en sådan arena initierad av staten.

Statens roll i nätverken skiljer sig på många sätt från en traditionell statlig roll. Kontroll har allt mer kommit att ersättas av samverkan. Snarare än att fortsätta att hävda sin absoluta auktoritet inom nationsgränsen och sin ensamrätt på det utrikespolitiska området utvecklas staterna mot att bli medlare såväl mellan nationella och internationella intressen som mellan politiska och ekonomiska dito. Särskilt framträdande blir detta inom EU, där det också tydligt framgår att samverkansrollen inbegriper även andra aktörer än stater. Genom Romfördraget, och senare Enhetsakten och Maastrichtfördraget, grundlades ett styrelseskick där olika aktörer, t.ex. intresseorganisationer, företag och regioner, inte enbart utgör objekt för politisk styrning, utan också får möjlighet att aktivt delta i beslutsprocessen. Vårt medlemskap i EU har därmed inneburit att externa aktörer ges ökad möjlighet att utöva inflytande över det inhemska politiska beslutsfattandet (Fernández 1999, s. 14). Politiska beslut inom EU föregås av konsultationer, informationsutbyte, lobbying och koalitionsbyggande. Genom denna process byggs successivt nätverk upp; nätverk som också fungerar som förbindelse-länkar mellan den lokala, regionala, statliga och överstatliga politiska nivån (Jönsson 1999, s. 221).

Nätverk är ett begrepp som numera dyker upp i diverse olika sammanhang, vanligtvis utan att begreppet definieras eller närmare beskrivs. Någon mer precis definition kommer inte heller att redo-

visas här, men däremot en beskrivning av vad som oftast kännetecknar ett nätverk.

Först kan konstateras att nätverken kan var antingen spontant framvuxna, eller medvetet skapade. De kännetecknas av att det inte finns en formell sammanhållande struktur mellan de samverkande aktörerna, vilket utgör den kanske viktigaste skillnaden jämfört med traditionella organisationer. Utan en formellt sammanhållande struktur knyts nätverken samman genom ett ömsesidigt beroende i något avseende, t.ex. ett behov av politisk samordning. Det ömsesidiga beroendet och förtroendet mellan aktörerna utgör det sammanhållande kittet i nätverket; upphör det torde också nätverket upplösas. Nätverken baseras således på frivillighet och har ett minimum av formella regleringar. En konsekvens av detta är att nätverkens handlingsförmåga är begränsad till de frågor där samtliga ingående aktörers intressen sammanfaller (Fernández 1999, s.33 f, jfr Jerneck & Gidlund 2001, s. 163).

Nätverkens informella karaktär gör att de, jämfört med traditionella organisationer, har större möjlighet till flexibilitet och snabb anpassning till olika krav från omgivningen. Å andra sidan blir nätverksorganisationer mer instabila och sårbara än mer formellt reglerade organisationsformer. Samarbetsområdena är också så gott som alltid mer begränsade eftersom konsensus mellan samtliga medlemmar är nödvändigt och incitamenten för samarbete inom områden där det inte finns några omedelbara vinster för de deltagande aktörerna är svaga. Av samma skäl tenderar också livslängden på samarbetet att vara kortare i ett nätverk än i en formellt reglerad organisation. Vidare äger en traditionell organisation en viss självständighet i förhållande till sina medlemmar och har möjlighet att i viss utsträckning sätta upp egna mål för verksamheten. En formell organisation har också lättare att åsidosätta enskilda medlemmars intressen till förmån för vad som uppfattas som helhetens bästa. Ett nätverk har sämre förutsättningar för helhetstänkande och långsiktighet (Fernández 1999, s. 34 f).

Det kan också konstateras att på den lokala och regionala nivån blir de facto samverkansmönstret mellan kommuner, landsting, länsstyrelser och andra privata och offentliga aktörer allt mer mångfasetterat. Visserligen varierar samverkansformerna, men tendensen är ändå tydlig – det är samverkansprojekt som drivs i mindre reglerade former som i ökad utsträckning dominerar. Exempelvis framgår av en kartläggning av kommunal samverkan för tillväxt som Svenska Kommunförbundet genomförde hösten

1997/98 att de flesta samverkansprojekten bedrivs i mindre reglerade former, som nätverk.⁴ Bakom det förändrade samarbetsmönstret ligger, förutom en allmän utveckling mot decentralisering och internationalisering, en allt starkare betoning av lokal och regional tillväxt.

3.2.1 Nätverken och nationalstatens borttynande

Nätverk har inte sällan beskrivits som ett hot mot nationalstaten. Möjligheterna att styra nätverk med traditionella politiska instrument är starkt begränsade (Jerneck & Gidlund 2001, s. 163). Transnationella nätverk undergräver statens politiska kontroll och inflytande, såväl inom staten som i relationerna mellan stater, har det hävdats (Gidlund & Sörlin 1993, s. 223 f). Diskussionen om nationalstatens borttynande är emellertid inte ny. Sedan 1970-talet har detta varit ett regelbundet återkommande tema inom samhällsforskningen. Genom den accelererande internationaliseringen blir det dock tydligt att gränserna för den enskilda statens makt och inflytande har blivit snävare. Det växande omvärldsberoendet gör det svårare för enskilda stater att på egen hand lösa sina politiska frågor.⁵

Tendensen till en försvagning av nationalstaten har i Sverige också förstärkts av den ekonomiska kris som på 1990-talet drabbade landet, i likhet med många andra länder. Statens sinande kassakista har satt tydliga gränser för vad det offentliga kan äta sig. Marknadslösningar, alternativa driftsformer och rena privatiseringar har utgjort lockande alternativ för att klara de offentliga åtagandena. Med fokus på den regionala nivån i Sverige kan vi se ett ökat intresse för en mer marknadsanpassad regional utvecklingspolitik.⁶

⁴ Kartläggningen genomfördes i form av en enkätundersökning till Kommunförbundets länsförbund samt intervjuer med områdessakkunniga på Svenska Kommunförbundet. Enkäten kompletterades med intervjuer med kontaktpersoner för olika samverkansprojekt (Svenska Kommunförbundet 1998, s. 61).

⁵ Det finns forskare som hävdar att det är enhetsstaten som befinner sig i kris, inte nationalstaten (Karlsson 1997, s. 147 ff). Medborgarnas identifikation med nationalstaten är fortfarande stark, medan däremot kravet på enhetlighet inom det egna territoriet, ett av enhetsstatens kännetecken, ifrågasätts allt mer. Bland forskare som framhåller enhetsstatens kris finns de som anser att vi nu ser en övergång från enhetsstater till "nationella allianser". En sådan mer öppen gemenskap inom den nationella statens ramar förutsätter en ökad regional och lokal självstyrelse, en fortsatt gemensam identifikation och gemensamma intressen samt rättvisa förhandlingssystem inom staten.

⁶ För EU-medlemmar som Sverige sätter också EU:s regler gränser för vilken subsidiepolitik som är möjlig att föra och vilka områden som kan komma ifråga för ett sådant stöd.

Det finns dock forskare som anser att ovanstående bild av nationalstatens försvagning är förenklad. Det internationella samarbetet i allmänhet, och EU i synnerhet, leder snarast till en ökad efterfrågan på nationalstatliga aktörer, menar exempelvis förvaltningsforskaren Bengt Jacobsson (bl.a. Jacobsson 1997). I det internationella samarbets- och förhandlingsarbetet finns det en ständig efterfrågan på en svensk ståndpunkt. Inom allt fler områden skapas därmed en nationell politik. Enligt Jacobsson leder internationaliseringen och europeiseringen till det något paradoxala resultatet att nationalstaten blir ännu viktigare än tidigare, bland annat eftersom "allt mellanstatligt samarbete förutsätter att det finns en aktör som står för det svenska" (Jacobsson 1997, s. 28).

Det är en viktig iakttagelse som Jacobsson gör, att internationaliseringen kan leda till ett ökat behov av en enhetlig statlig aktör. Vad Jacobsson anför motsäger dock inte att det växande beroendet av aktörers agerande på flera olika nivåer i det politiska systemet kan utgöra ett potentiellt hot mot statens handlingskraft och ytterst dess suveränitet. Ett sätt att bemöta detta hot är att agera i olika samsambandskonstellationer, exempelvis i nätverk. I nätverken kan staten återta en del av den förlorade handlingskraften, men det sker på bekostnad av handlingsfriheten.

3.3 Om flernivådemokrati

Begreppet *multi-level governance*, eller flernivådemokrati, brukar användas som beteckning för det mångcentrerade flernivåsystem som t.ex. EU utgör exempel på. Den centrala frågan i ett flernivådemokratiperspektiv är hur en effektiv samordning av en viss uppgift kan åstadkommas när makten är spridd på flera politiska nivåer. I det perspektivet utgör partnerskapsmodellen ett inte oviktigt verktyg. Även om EU, som en övernationell nivå med en extremt komplex beslutsstruktur, självfallet har betytt mycket för det flernivådemokratiska perspektivets framväxt utgör flernivådemokratien inte en företeelse enbart relaterad till det internationella samarbetet. Omvärldsberoendet och komplexiteten i det politiska systemet generellt ökar kraven på flexibilitet i beslutsfattandet. Det har därmed blivit allt svårare för den centrala statliga nivån att ensam uppfylla de krav som ställs.

3.3.1 Flernivådemokrati, insyn och ansvarsutkrävande

Att kunna ställa de valda representanterna till svars för politiska beslut som tas under en mandatperiod utgör en central komponent i den representativa demokratin. Nätverken, som förhandlingsarena, bygger emellertid på ett visst mått av slutenhet och på förtrogenhet mellan deltagarna. Ökad öppenhet och insyn kan därför minska nätverkens komparativa fördel. En förskjutning från traditionellt demokratiskt beslutsfattande till förhandlingslösningar innebär att demokratins öppna arbetsformer oftare kommer att hamna i konflikt med det behov av slutenhet som kännetecknar förhandlingssystemet.

För att det skall finnas en reell möjlighet att utkräva ansvar måste medborgarna ha viss insyn i den politiska beslutsprocessen. Beslutsprocessen bör vara transparent, i den meningen att det skall kunna gå att uttyda vem som är ansvarig för ett visst beslut. I ett flernivådemokratiskt system, baserat på förhandlingar, blir ansvarsutkrävandet problematiskt. Förhandlingar förs bäst utan offentlig insyn. Det är lättare att nå fram till en kompromiss när den offentliga insynen är begränsad. Ansvaret för förhandlingsresultatet delas mellan deltagarna, vilka alla under förhandlingsprocessen har fått modifiera sina ursprungliga krav. Dessutom finns i en förhandlingsprocess alltid möjligheten att skylla mindre populära resultat på andra aktörer. Skulle förhandlingarna däremot genomföras under full offentlig insyn blir följden lätt att förhandlingsdeltagarna läser sig i förutbestämda positioner. För utomstående är det mycket svårt att i ett sådant förhandlings-system finna den ansvariga för ett visst beslut. Makten tenderar att anonymiseras (Jönsson 1999, s. 226).

Ett annat problem när det gäller ansvarsutkrävandet sammanhänger med den bristande överlappningen mellan dem som röstar och dem som påverkas av de politiska besluten. I dagens politiska verklighet uppstår det ofta en diskrepans mellan den territoriellt begränsade ansvarigheten och den geografiska räckvidden av de politiska besluten. I växande grad påverkas medborgarna av beslut som tas av andra stater, av andra icke-statliga aktörer, eller beslut som formas i förhandlingar mellan den egna staten och andra stater eller andra aktörer. Ett traditionellt demokratiskt beslutsfattande grundat i geografisk avskildhet och nationellt självbestämmande utgör allt mer sällan ett realistiskt alternativ (Jönsson 1999, s. 227). Politiskt beslutsfattande i nätverk kan i det perspektivet utgöra ett

alternativ; i ett nätverk är territorium och geografiskt avstånd av mindre betydelse.

3.4 Om partnerskapsmodellen

Vi konstaterade i kapitel 2 att det alltid har förekommit en partnerskapsliknande samverkan mellan olika aktörer. Partnerskap i den form vi här talar om är emellertid en senare internationell företeelse. Ser vi till Sverige har arbetet med EG:s strukturfonder varit särskilt viktigt för partnerskapsmodellens genomslag. Tydligast manifesteras detta i regeringens inbjudan till länen att teckna regionala tillväxtavtal. Regeringen hänvisar här explicit till strukturfonderna som inspirationskälla. Det är från Europa som partnerskapsmodellen har importerats, åtminstone den version som studeras här.

Det vimlar av vackra ord när partnerskapsmodellens möjligheter beskrivs i olika programdokument. Partnerskapen skall exempelvis bidra till att utveckla konsensus i grupper med aktörer med skilda utgångspunkter, forma strategier för framtiden, samla olika typer av kompetens och resurser och bidra till att utveckla lokal identitet och konkurrenskraft (Westholm 1999, s. 4). Det visar sig också finnas stora skillnader mellan länderna när det gäller hur man har tolkat innebörden av partnerskapsmodellen (Hallin 2000, s. 20).

Partnerskapsmodellen passar bra in i den "projektifiering" av det offentliga insatser i olika avseenden, som har skett under det senaste decenniet. Inte minst gäller detta inom området regional tillväxt och utveckling. Självfallet har dom stora belopp avsedda för projekt som förmedlas via EG:s strukturfonder varit betydelsefulla för den utvecklingen. Men stora summor för detta ändamål har även avsatts i andra sammanhang, bl.a. i de s.k. löntagarfundsstiftelserna och i stora regeringsprogram som Östersjö- och Kretsloppsmiljarderna. Stora summor har också funnits (och finns) avsatta för projekt i myndigheter och kommuner och landsting.

3.4.1 Kännetecknen för partnerskapsmodellen

Hur skulle man då kunna beskriva partnerskapsmodellen? En första självklar utgångspunkt är att partnerskapet måste involvera fler än en aktör. Vanligtvis förutsätts det också att åtminstone en av aktörerna i partnerskapet är en offentlig organisation. En tredje,

inte oviktig, förutsättning är att de deltagande parterna har möjlighet att fatta någorlunda självständiga beslut. Det skall således inte vara nödvändigt för en aktör i partnerskapet att få sina beslut godkända av någon extern auktoritet. För att ett partnerskap skall fungera effektivt är det generellt viktigt att de deltagande aktörerna har ett betydande handlingsutrymme. Skälet till att självständighet och handlingsutrymme nämns i det här sammanhanget är att varje aktör skall kunna göra åtaganden med ett visst mått av stabilitet gentemot partnerskapet. Detta kan vara ett problem för offentliga organisationer, vilka oftast agerar inom den traditionella hierarkiska förvaltningsmodellen, där t.ex. resurstillgången i form av tilldelade medel huvudsakligen kan överblickas i ettärsperspektiv. Inte minst viktigt är det att den lokala och/eller den regionala politiska nivån har den självständighet och det handlingsutrymme som krävs för att de skall kunna fullfölja sina åtaganden (Peters 1998, s. 12 ff).

Ett ytterligare kännetecken för ett partnerskap är att det är tidsbegränsat; partnerskapen är inga permanenta organisationer. Det något paradoxala är att trots att partnerskap är vanliga inom utvecklings- och tillväxtpolitiken, där resultaten oftast syns först i ett längre perspektiv, är deras legitimitet avhängigt konkreta resultat på relativt kort sikt. Leveransen av konkreta åtgärder, vilka inte anses kunna genomföras utan partnerskapet, bidrar till att hålla ihop det sistnämnda.

Varje aktör i ett partnerskap förväntas också bidra med någon form av resurs till partnerskapet. Observera att det kan röra sig om såväl materiella resurser, främst pengar, som immateriella, främst kunskap.

Slutligen bör framhållas att aktörerna inom ett partnerskap har ett gemensamt ansvar för resultatet av samarbetet. Detta kan tyckas självklart, men det förhåller sig inte alltid på det sättet när det gäller mer permanenta samarbetsformer mellan privat och offentligt. Där fattar vanligtvis aktören eller aktörerna från den offentliga sektorn de politiska besluten efter att ha samrått med de andra involverade aktörerna. I ett partnerskap, där förhandlingar och konsensusökande utgör grundläggande element, blir det omöjligt för de enskilda aktörerna att enbart snävt försöka tillfredsställa sina egna intressen om partnerskapet skall fungera.

3.4.2 Typer av partnerskap

Man kan göra en grov tudelning av partnerskapen i partnerskap som i första hand är av ekonomisk, finansiell natur och andra typer av partnerskap. En vanlig benämning på den förstnämnda typen är *Public Private Partnership* (PPP). Ett samarbete i form av PPP tar sig uttryck i regelrätta kontrakt mellan en offentlig huvudman och ett eller flera privata företag. Ett känt exempel på PPP i Sverige är Arlandabanan. En liknande form av samarbete mellan det offentliga och privata företag, där dock inte beteckningen partnerskap används, är s.k. förhandlingsplanering. I förhandlingsplaneringen bekostar privata företag offentliga inrättningar eller byggnader, helt eller delvis, mot att de ges tillstånd att exploatera andra områden utifrån egna behov (Statskontoret 2001). PPP och förhandlingsplanering förekommer företrädesvis på lokal nivå, medan andra typer av partnerskap kan förekomma på alla samhällsnivåer, inte sällan den regionala som i tillväxtavtalsarbetet. Eftersom det är partnerskapsmodellen i de regionala tillväxtavtalen som fokuseras i denna rapport kommer vi i den fortsatta framställningen inte att närmare analysera PPP och förhandlingsplanering.

Inom kategorin av partnerskap som inte kan hänföras till ekonomiska eller finansiella partnerskap av typen PPP eller förhandlingsplanering finns det en stor variation. Där återfinns också partnerskapen i EG:s strukturfonder och i tillväxtavtalen. Som vi får anledning att återkomma till så finns det vissa skillnader också mellan dessa två typer av partnerskap; skillnaden gäller bl.a. implementeringskapaciteten.

En empiriskt grundad typologi som är av intresse i det här sammanhanget är den som Göran Hallin konstruerar, med utgångspunkt i den svenska regionala utvecklingspolitiken, dvs. i första hand EG:s strukturfonder och de regionala tillväxtavtalen. Hallin gör en uppdelning i tre typer av partnerskap; ett initierande, ett finansiellt och ett genomförande partnerskap (Hallin 2000, s. 22 ff).

Det *initierande partnerskapets* arbete inriktas mot att utveckla idéer för den framtida utvecklingen i regionen. De tankar och idéer som presenteras i de initierande partnerskapen är ofta allmänt hållna.

Det *finansiella partnerskapet* är helt enkelt den samverkan som sker i syfte att finansiera de olika projekt och program som växer fram inom partnerskapen. Det finansiella partnerskapet är med

nödvändighet mindre och involverar de centrala aktörer som är beredda att lägga in resurser i projekt och program.

Det *genomförande partnerskapet* är, med Hallins definition, den aktiva samverkan som sker i partnerskapen, såväl när det gäller det administrativa genomförandet som de konkreta aktiviteterna i projekt och program.

Det finns anledning att återkomma till Hallins typer av partnerskap i empiri- och analysdelen av rapporten.

3.4.3 Partnerskapsmodellen – en beskrivning

Partnerskapen kan beskrivas som en arena för förhandlingar. Närmare bestämt en institutionalisering av förhandlingsprocessen, vilket innebär att i stället för en serie av förhandlingar mellan olika aktörer tillskapas en särskild organisation – partnerskapet – för att driva processen. På detta sätt kommer förhandlingarna att ske inom en ram av gemensamma regler. Det gemensamma regelverket bidrar till att ge partnerskapen en viss stabilitet, vilket ökar förutsättningarna för att skapa en gemensam hållning och också fatta konkreta beslut i de aktuella sakfrågorna (Peters 1998, s. 15 ff). I jämförelse med mer reglerade organisationsformer är dock partnerskapen instabilare, trots de regler som tillskapats.

Genom partnerskapen ökar de involverade aktörerna inte enbart inflytandet över övriga aktörer i partnerskapen. Partnerskapen ökar också förmågan att påverka aktörer utanför partnerskapen. Enbart det förhållandet att offentliga organ på lokal och regional nivå arbetar tillsammans för att åstadkomma lokal och regional utveckling uppfattas ofta som ett positivt tecken, t.ex. av företag som vill etablera sig i regionen (Pierre 1998, s. 116 f).

I partnerskapsmodellen återfinns ett typiskt kännetecken för ett förhandlingsdemokratiskt system, nämligen att offentliga aktörer byter inflytande över politikutformningsprocessen mot en ökad sannolikhet att politiken genomförs och ger det önskvärda resultatet. För de offentliga aktörerna ökar därmed den externa kontrollen på bekostnad av den interna (Peters 1998, s. 23). Detta innebär också att privata aktörer ges inflytande över politikskapandet på lokal och regional nivå, med de eventuella konsekvenser detta kan få.

Bilden av partnerskapen som en arena där de privata aktörerna får tillfälle att utöva inflytande över policyprocessen i olika avseenden behöver emellertid kompletteras och nyanseras. Vi kan

konstatera att de partnerskap som förekommer i Västeuropa, till skillnad mot t.ex. i USA, vanligtvis är styrda, i större eller mindre utsträckning, av offentliga aktörer. Ett skäl till detta är att den politiska nivån har en förhållandevis stark position i Västeuropa och partnerskapens ställning påverkas påtagligt av den övergripande politiska traditionen i det aktuella landet, oavsett hur formellt självständiga partnerskapen är. Särskilt i stater med en stark etatistisk tradition, t.ex. utpräglade enhetsstater som Sverige, tenderar partnerskapen att domineras av offentliga aktörer. Under förutsättning att staten även fortsättningsvis kan styra politikens inriktning kan ett partnerskap med privata aktörer de facto stärka de offentliga aktörernas ställning genom att tillföra kapital, kunskap och flexibilitet (Pierre 1998, s. 198, Savitch 1998, s. 182 ff). Ett syfte med partnerskapen kan sägas vara att knyta de medverkande privata aktörerna till mer samhällsnyttiga mål än vad som annars skulle varit fallet. I praktiken har detta ofta inneburit att partnerskapen har inriktats på ekonomisk utveckling i vid bemärkelse (Harding 1998, s. 78).

Partnerskapsmodellen uppvisar många likheter med de olika korporatismmodeller som förekommer, eller har förekommit, på central nivå, även om det också finns betydande skillnader, t.ex. att partnerskapsmodellen förekommer vid tidsbegränsade projekt (jfr Savitch 1998, s. 176). Såväl partnerskap som korporatism syftar till att ge legitimitet för en viss politik genom deltagande av olika sektorsintressen i utformningen av densamma. Strategin att få privata aktörers stöd redan under det inledande stadiet i politikutformningsprocessen är också viktig för tillväxtpolitikens genomförande på lokal och regional nivå. Det finns två huvudsakliga skäl till detta. Det ena är att tillväxtpolitiken i större utsträckning än flertalet andra politikområden är beroende av privata aktörer för genomförandet (jfr Fernández 1999, s. 31 f). Det andra skälet är att de konkreta åtgärder för att öka tillväxten som partnerskapet föreslår ofta påverkar privata aktörer på ett sådant sätt att det är nödvändigt att få deras stöd (Pierre 1998, s. 118).

Partnerskapen kan också ha en mer symbolisk funktion. Inom vissa sakområden kan inte ansvariga politiker göra mycket mer än agera genom symboliska handlingar (jfr Jacobsson 1984). När en sådan situation föreligger kan politikernas beredskap att gå in i ett samarbete med privata aktörer i ett partnerskap tolkas som en signal om att man från politiskt håll betraktar det aktuella sakområdet eller problemet som viktigt och att man därför tänker agera okonventionellt för att hantera problemet. Det kan vara fler

än en aktör som ser sitt deltagande i partnerskapet i huvudsak som en symbolisk handling (Peters 1998, s. 22 ff). Här kan den reflektionen göras att den här typen av symbolpolitiskt handlande politiskt sett kan vara något riskfyllt. Det torde uppstå en betydande besvikelse, med de konsekvenser detta kan få för kommande samarbetsprojekt, om det visar sig att den politiska nivån inte kan leva upp till de implicita löften om ett kraftfullt och icke-byråkratiskt agerande.

Partnerskap sysslar vanligtvis med politikens genomförandefas. Det är där som den enskilda organisationens begränsningar framträder tydligast och möjligheten att "poola" resurser i olika avseenden blir särskilt viktig (Harding 1998, s. 75). Eftersom genomförandet av politiska beslut vanligtvis sker på lokal och regional nivå är det knappast överraskande att partnerskapen i första hand återfinns på dessa nivåer. Ytterligare ett skäl till detta är att konfliktnivån oftast är lägre på dessa nivåer. Särskilt tydligt är detta inom området regional utveckling, där de regionala tillväxtavtalen hör hemma. Det finns flera skäl till detta, bland annat uppfattas regional utveckling generellt som en diffus och svåröverblickbar fråga för medborgarna. De ideologiska och partipolitiska skiljelinjerna i denna fråga är också svåra att urskilja (Olsson 2000, s. 18 f). Jämförelsevis finns det en större samhörighet och homogenitet lokalt och regionalt. På lokal och regional nivå blir följaktligen institutioner som reflekterar homogeniteten förhållandevis viktigare. På motsvarande sätt blir på central nivå institutioner och processer ägnade att hantera och lösa politiska konflikter viktigare (Pierre 1998, s. 2).

3.4.4 Partnerskapsmodellen – möjligheter och problem

Idémässigt utgår partnerskapsmodellen från tanken att flertalet vinner och få eller ingen har något att förlora på ett brett samarbete mellan olika aktörer och intressen. När partnerskapsmodellen diskuteras brukar som modellens förtjänster framhållas att den kan bidra till att åstadkomma samordning och samförstånd och genom direkt kommunikation övertyga andra parter om fördelarna med ett visst agerande samt sprida riskerna med ett projekt bland flera deltagare. Det bör dock påpekas att det som här framställs som positiva egenskaper för partnerskapsmodellen inte är unikt för densamma, utan snarare organisationsteoretiskt och gruppdynamiskt allmängods för arbete i grupp och projekt. Det gäller de

positiva erfarenheter som finns av att låta människor med olika perspektiv och bakgrund arbeta tillsammans. På så sätt tas olika kompetenser tillvara; misstänksamhet mot de andra involverade ersätts av en växande tillit. I den aktuella litteraturen brukar också framhållas att arbete i grupp befördrar deltagarnas förmåga att ta ansvar för helheten och inte bara se till sin egen del (Statskontoret 2001, s. 80).

Det finns förväntningar på att partnerskapsmodellen skall ge möjlighet för de offentliga parterna att undvika en del av den administrativa – ”byråkratiska” – processen. I partnerskapsmodellen kan parterna komma bort från en del av de regleringar som omgärdar en mer traditionell handläggning av sakfrågan, vilket inger förhoppningar om ökad snabbhet och effektivitet i processen. Just möjligheten att operera på armlängds avstånd från de politiska organen, på ett friare och mer ”obyråkratiskt” sätt än traditionella organisationer, brukar framhållas som en viktig orsak till de framgångar som tillskrivs partnerskapsmodellen.⁷ Det bör då tilläggas att det har framförts kritik mot partnerskapsmodellen för att den i det avseendet kan fungera som ett medel för politiker och tjänstemän att undvika medborgerlig insyn och kontroll (Peters 1998, s. 21, Pierre 1998, s. 189 ff).

Representativitet, insyn och ansvarsutkrävande

När det gäller partnerskapsmodellens förhållande till olika demokratiaspekter finns det flera problem att peka på. I exempelvis partnerskap som har till uppgift att implementera en viss politik kan det förekomma att ”privatpersoner”, eller representanter för ett enskilt företag eller en viss yrkesgrupp ingår. Partnerskapens representativitet kan således i vissa fall ifrågasättas. Ingen av de organisationer som normalt ingår i partnerskapen skall emellertid vara diskvalificerade från att försöka påverka den politiska processen. Problem kan dock uppstå om partnerskapen utför uppgifter som normalt borde vara förbehållet de folkvalda församlingarna. Det kan också finnas en risk att partnerskapens arbete och förslag kommer i konflikt med de prioriteringar som gjorts av förtroendevalda politiker. I det sammanhanget kan det vara värt att notera att regeringen har understrukit att det är en given utgångspunkt att partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen inte får

⁷ Det bör dock framhållas att vissa typer av partnerskap kan rymma ett stort mått av ”byråkrati”. Det givna exemplet är förstas partnerskapen i EG:s strukturfonder.

åsidosätta eller ersätta etablerade demokratiska beslutsprocesser (N1999/10571/IRT).⁸

I praktiken är det etablerade, "starka" aktörer som dominerar partnerskapen och därmed kan få en "gräddfil" till det politiska beslutsfattandet. Detta är inte särskilt förvånande med tanke på hur partnerskapen är uppbyggda. Partnerskapsmodellen bygger på parternas egna resurser; det är viktigt att kunna bidra med något. Det behöver inte nödvändigtvis vara pengar, utan det kan vara kunskap eller tid, eller någon annan för det aktuella partnerskapet viktig resurs. Något cyniskt kan man uttrycka det som att det för partnerskapet är viktigare med resurser än demokratisk legitimitet. Det är emellertid av största betydelse att det lokala och regionala utvecklingsarbetet uppfattas som en fråga för alla grupper och medborgare och inte enbart för partnerskapens "tillväxtkoalition" av offentliga och privata aktörer.

Lokal och regional tillväxt är ett politikområde som är mycket väl lämpat för partnerskap. Det ligger i såväl de offentliga som privata aktörernas intresse att åstadkomma ökad ekonomisk tillväxt genom samarbete. Samarbetet är emellertid inte oproblematiskt. Det kan exempelvis finnas en risk att strävan efter konsensus bland de ledande aktörerna leder till att mer kontroversiella och/eller nyskapande idéer sällas bort till förmån för aktörernas traditionella "käpphästar" (jfr Westholm 1999, s. 10). Resultatet tenderar att bli av karaktären "minsta gemensamma nämnare" (jfr Hellström et al, 2000). Kreativiteten kan också bromsas av att en eller flera parter huvudsakligen ser sin roll som att bevaka att inget dramatiskt sker med konsekvenser för den egna organisationen.

Sektorsintressen dominerar i politiken. Partnerskapsmodellen kan ses som en modell för att hantera dessa sektorsintressen; få dem att inom vissa definierade områden samverka. Ett problem kan emellertid vara att frihetsgraderna i partnerskapsarbetet varierar mycket mellan olika sektorer. Vissa parter är mer uppbundna av centrala direktiv än andra, vilket begränsar partnerskapets möjligheter att agera (jfr Hellström et al, 2000).

Det kanske väsentligaste principiella argumentet mot partnerskapsmodellen är svårigheten att få insyn och utkräva politiskt ansvar (jfr Peters 1998, s. 30). När ett partnerskap ansvarar för en

⁸ Regeringens synpunkter framfördes som svar på en skrivelse från SydSam, en samlingsorganisation mellan kommuner och landsting i södra Sverige, där man från organisationens sida bl.a. påpekade att det finns många otydligheter i ansvar och rollfördelning när det gäller de regionala partnerskapen. Se vidare avsnitt 5.4.2.

viss politik är det svårt, ibland omöjligt, att utpeka en enskild organisation eller aktör som ansvarig för ett visst förslag eller ett visst agerande. När politiken växer fram i diskussioner och förhandlingar och ansvaret delas mellan ett antal olika parter, såväl offentliga som privata, tenderar detta ansvar att upplösas. Som tidigare påpekats tenderar en förhandlingsinriktad modell, som partnerskapsmodellen, också att premiera slutenhet framför öppenhet och transparens. Det finns därmed en risk att politiska beslut fattas utan möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. Särskilt problematiskt blir en sådan utveckling inom ett område som regional utveckling och tillväxt, där den demokratiska förankringen i form av medborgarintresse och medborgarinsyn redan initialt är svag (jfr Olsson 2000, s. 20). Å andra sidan, när allt fler frågor är gränsöverskridande och många ansvarsområden överlappar varandra kan partnerskap vara en tänkbar väg att åtminstone åstadkomma en möjlighet till ansvarsutkrävande. Idealt skall detta då ske i ett partnerskap med alla i ett visst sammanhang relevanta aktörer, vilka möts på jämlik basis (Elander 1999, s. 334, 356).

Delvis som ett sätt att hantera insyns- och ansvarsproblematiken utnyttjas utvärderingar och andra former av avstämningar flitigt i partnerskapsarbetet. Från forskarhåll har föreslagits ett annat, kompletterande, sätt att hantera denna fråga, nämligen att utnyttja opinionsbildningen (Jerneck & Gidlund 2001, s. 195). Insynen och därmed ansvarsutkrävandet skulle kunna underlättas genom att politiker, såväl i inledningsskedet av förhandlingsprocessen, när förhandlingsmålen formuleras, som i slutskedet när resultatet av förhandlingarna är klart, går ut och informerar och argumenterar och därmed skapar en diskussion på medborgarnivå.

Samordning och förhandlingar har emellertid alltid förekommit och är också nödvändiga om man skall kunna enas över organisations- och sektorsgränser. Detta skulle kunna innebära att partnerskapen inte har bidragit till att undanhålla politikskapandet från medborgarnas inflytande. Tvärtom skulle det kunna hävdas att etablerandet av partnerskap ofta innebär att en viss fråga och sakområde lyfts upp på den offentliga scenen. Visserligen är det fortfarande etablerade och starka aktörer som dominerar processen, men de gör det inte längre i det dolda. Man skulle rent av kunna hävda att partnerskapen kan bidra till att ett visst sakområde politiseras, om en tidigare tjänstemannadominerad process genom partnerskapen får ett större inslag av politiska företrädare (jfr Olsson 2000, s. 51).

Det är inte heller självklart att partnerskapen alltid behöver fungera som ett redskap för redan inflytelserika grupper, även om det finns inneboende krafter i modellen som tenderar att leda till detta. Främst då betydelsen som tillmäts att aktörer i partnerskapen kan bidra med för partnerskapet viktiga resurser. Aktörer som saknar sådana resurser är normalt av mindre intresse för partnerskapen. Teoretiskt kan man emellertid tänka sig att svagt representerade medborgargrupper skulle kunna få politiskt inflytande genom etablerandet av ett betydande antal partnerskap på olika nivåer i samhället. En konsekvens av en sådan utveckling skulle dock bli att riksdag och regering förlorar i inflytande (Elander 1999, s. 351).

Problemet är således inte partnerskapen i sig, utan organiseringen av och karaktären på samspelet samt eventuella konsekvenser för möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande (jfr Pierre 1998, s. 4).

3.4.5 Partnerskapsmodellen – en politisk och analytisk utmaning

Vad kan då sägas om partnerskapsmodellens förutsättningar att bli ett permanent inslag i den politiska processen? Ett skäl för att partnerskap i en eller annan form har kommit för att stanna är att de omvärldsförändringar som har bidragit till att göra partnerskapen till ett populärt politiskt instrument kommer att fortgå. Förenklat kan man säga att det gäller den globaliserade ekonomin och den växande komplexiteten i olika sakfrågor och problem som bland annat följer av den utvecklingen. Utvecklingen alstrar problem som varken det offentliga eller det privata kan lösa ensamma. Vidare kan vi utgå från att den organisatoriska och institutionella fragmenteringen kommer att bestå och därmed nödvändigheten av samarbete mellan offentliga aktörer och mellan privata och offentliga aktörer. Sannolikheten för att ett partnerskap kommer till stånd ökar med graden av organisatorisk fragmentering (Harding 1998, s. 73).

Det är emellertid viktigt att inte glömma bort att det inte finns någon enhetlig partnerskapsmodell. Det är inte bara så att partnerskapen på de olika politiska nivåerna skiljer sig åt, utan varje enskilt partnerskap är unikt. En principiell utgångspunkt vid en analys av partnerskapsmodellen bör därför vara att partnerskapen måste bedömas individuellt, utifrån sina egna förutsättningar.

Det är dock ingen enkel uppgift att utvärdera partnerskapsmodellen. Genom att partnerskapet i någon mening är både offentligt och privat är det svårt att rätt värdera och tolka dess agerande. Det går varken att utvärdera strikt efter modeller utvecklade för den offentliga eller den privata sektorn. Partnerskapet kan fungera bra utifrån den ena modellen, men inte utifrån den andra (Pierre 1998, s. 135).

4 De regionala tillväxtavtalen

4.1 Inledning

Ett överordnat mål för den svenska regionalpolitiken har varit att utjämna skillnader mellan regioner. Det målet står fast. 1990-talets ekonomiska kris har emellertid inneburit en viss förskjutning inom regionalpolitiken. Regional utveckling utgör i den nya regionalpolitiken en av de viktigaste komponenterna i arbetet med att åstadkomma en nationell ekonomisk tillväxt och kan därmed inte som tidigare från nationell politisk nivå betraktas som ett välkommet men marginellt tillskott till den nationella ekonomiska politiken.

Lokala och regionala aktiviteter har blivit allt viktigare instrument för att skapa förutsättningar för tillväxt och ekonomisk utveckling. Det går att urskilja flera möjliga orsaker till detta. *En orsak* står att finna i 1990-talets ekonomiska kris. Hela landet, inklusive storstadsområdena, drabbades av arbetslöshet, vilket ledde till slutsatsen att en tillväxtpolitik i princip var nödvändig i hela landet och inte enbart i vissa särskilt utpekade stödområden (se t.ex. prop. 1996/97:36). Det fanns också en insikt om att den traditionella regionalpolitiken hade misslyckats när det gällde att åstadkomma regional tillväxt.

En andra orsak är att näringslivet har blivit mer beroende av sin lokala miljö, den tilltagande internationaliseringen till trots. För företagen är det av stor och ökande betydelse att det finns tillgång på utbildade personer och att det finns andra aktörer, t.ex. kunder, leverantörer, utbildningsinstitutioner, som kan bidra till att ny kunskap utvecklas samt att det finns ett fungerande stödsystem på regional nivå. Ett stödsystem som förutom utbildning bl.a. består av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, infrastruktur och social service (Nutek 1999, s. 13).

En tredje orsak är att EU-medlemskapet och EG:s strukturfonder har givit regionerna ökad politisk legitimitet och större

ekonomiska resurser i det regionala utvecklingsarbetet. *En fjärde orsak*, delvis sammanhängande med EU-medlemskapet, är att det efterhand har växt fram en ökad politisk vilja på lokal och regional nivå att ta på sig ett större ansvar för att skapa regional tillväxt (se t.ex. SOU 2000:85).

4.2 De regionala tillväxtavtalen

4.2.1 Bakgrunden

Med utgångspunkt i de omvärldsförändringar som beskrivs ovan introducerade regeringen varen 1998, i propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (prop. 1997/98:62), en ny regional näringspolitik, där utjämningsmålet inom regionalpolitiken kompletteras med ett starkare markerat tillväxtmål. I propositionen understryks vikten av att varje region utnyttjar sina regionala förutsättningar och på så sätt stärker sin konkurrenskraft. Regeringen framhåller också att den nya regionalpolitiken bygger på en förbättrad samordning mellan politikområden och sektorer. I budgetpropositionen för år 2000 förs ett resonemang, där man pekar på att samordning och samverkan mellan olika aktörer har blivit allt viktigare. Till detta bidrar den ökade internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen. Enligt regeringen måste politiken inom ett samhällsområde bli mer mottaglig för de förändringskrav som växer fram inom andra områden. Bland annat måste närings-, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken i större utsträckning än tidigare ta hänsyn till lokala och regionala variationer (prop. 1999/2000:1, UO 24, s. 21).

I den regionala tillväxtpropositionen understryker regeringen att det regionala inflytandet över de tillgängliga resurserna skall öka, liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än tidigare. Varje region behöver få bättre förutsättningar att stimulera utvecklingen utifrån regionens ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden. Den utveckling som regeringen vill se kan bara, menar man, ske i nära samverkan mellan olika regionala aktörer och måste därför i första hand utgå från den lokala och regionala nivån (prop. 1997/98:62, s. 168).

Enligt propositionen utgör regionala tillväxtavtal det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken. Genom tillväxtavtalen vill regeringen åstadkomma en bättre samverkan mellan de olika organ som arbetar med tillväxt- och

sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå. Tillväxtavtalen skall också utgöra ett incitament för staten att agera som en aktör i utvecklingsarbetet. Avtalen skall utarbetas i breda partnerskap, där det är av största vikt att näringslivet involveras.

Tillväxtavtalen innebär ett försök att förnya tillväxtpolitiken. Det går att tolka avtalen som ett försök att kombinera statlig kontroll med lokalt och regionalt anpassade åtgärder. Utgångspunkten är att det är aktörerna på den lokala och regionala nivån som bäst kan bedöma regionens utvecklingsmöjligheter och därmed föreslå de lämpligaste insatserna för att öka tillväxten. Genom samverkan och koncentration av resurser är det tänkt att de bästa och mest angelägna tillväxtmöjligheterna skall tillvaratas. Vägledande för tillväxtavtalsarbetet skall det lokala och regionala näringslivets behov vara.

I propositionen framhåller regeringen att man vill uppmuntra samarbete i partnerskap och nätverk. Man understryker nödvändigheten av samverkan och pekar på att såväl svenska som internationella studier visar att en närmare samverkan mellan företagare, anställda och offentliga företrädare har positiva effekter på den regionala utvecklingen. Senare har regeringen markerat att man ser partnerskapen som fundamentala för tillväxtavtalsarbetet (Ds 2001:15, s. 14).

De regionala partnerskap som regeringen vill se arbeta fram tillväxtavtalen kan vara olika sammansatta i olika regioner beroende på regionala skillnader, men arbetet skall dock samordnas och drivas av länsstyrelsen, eller i de län där försök bedrivs med vidgad regional självstyrelse,⁹ det regionala självstyrelseorganet. Därutöver förväntas kommuner, landsting, näringslivet och dess organisationer, högskolor och universitet samt länsarbetsnämnd (Lan) spela nyckelroller. Vidare förväntas andra statligt finansierade organ som har regional nivå delta. ALMI Företagspartner har också setts som viktiga. Även stiftelser och arbetsmarknadens parter kan delta i arbetet. Dessutom framhålls att organisationer eller medborgargrupper som inte så lätt kommer till tals via de traditionella kanalerna kan delta, t.ex. miljöorganisationer, kulturorganisationer och lokala utvecklingsgrupper

⁹ Försök bedrivs i följande län: Gotland, Kalmar, Skåne och Västra Götaland fram till utgången av 2002. Som framgår av avsnitt 2.3 föreslår regeringen en förändring från år 2003, som innebär att det i hela landet skall vara möjligt att inrätta regionala samverkansorgan i form av kommunalförbund. Där sådana samverkansorgan inrättas övertar de ansvaret för utveckling och förankring av tillväxtavtalens motsvarighet för kommande programperiod (2004–2007).

Från central myndighetsnivå förväntas organ som bedriver tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder medverka i processen. Till dessa kan främst räknas Arbetsmarknadsverket (AMV) och Nutek (skr. 1998/99:96, s. 10, Ds 2001:15, s. 14).

Det bör understrykas att varken de nationella målen för olika politikområden eller målen för regionalpolitiken påverkas av arbetet med tillväxtavtalen (t.ex. skr. 1998/99:96, s. 4). Det innebär att medel under regionalpolitiska anslag skall användas för att finansiera åtgärder i tillväxtavtalen som samtidigt bidrar till att uppfylla de regionalpolitiska målen, t.ex. inomregional balans (prop. 1999/2000:1, UO 24, s. 27). En mycket viktig förutsättning för tillväxtavtalsarbetet är att inga nya eller utökade resurser tillförs regionerna genom tillväxtavtalen. Tanken är att de resurser som finns skall användas på ett effektivare sätt.

Tillväxtavtalen skall inte ses som någon försöksverksamhet, utan det skall vara en permanent verksamhet som förändras och utvecklas med hjälp av de erfarenheter och de utvärderingar som görs (skr. 1998/99:96, s. 5). Den första omgången tillväxtavtal var tänkta att gälla för åren 2000–2002. I den nya regionalpolitiska propositionen föreslås dock en förlängning av avtalsperioden med ett år, t.o.m. 2003. Tillväxtavtalen är numera således fyraåriga och tanken är att de skall leda till ett mer långsiktigt och strategiskt statligt utvecklingsarbete.

En uppgift för länsstyrelsen, och i de fyra försökslänerna med utvidgad regional självstyrelse självstyrelseorganen, är att utarbeta program för respektive läns långsiktiga utveckling, så kallade regionala utvecklingsprogram eller utvecklingsstrategier. Det finns tydliga likheter och överlappningar mellan framtagandet av sådana program och tillväxtavtalsprocessen. Det kan ibland rent av vara svårt att se var i den faktiska skillnaden ligger. Det finns dock en skillnad i bredden på ansatsen; tillväxtavtalen fokuserar ekonomisk tillväxt och kommer därmed att utelämna flera av de områden som normalt ingår i en regions utvecklingsprogram. Avtalen skall därför ses som en fördjupad näringslivsorienterad del av ett regionalt utvecklingsprogram.

Beteckningen är *tillväxtavtal*, men tillväxtavtalen är inga avtal i juridisk mening och därmed är inte heller överenskommelser som avser tillväxtavtalets genomförande juridiskt bindande.¹⁰ Tillväxt-

¹⁰ Regeringen föreslår i den regionalpolitiska proposition som lades fram hösten 2001 (prop. 2001/02:4) att tillväxtavtalen i fortsättningen skall benämnas regionala tillväxtprogram. Ett skäl till förändringen är att många deltagare har uppfattat begreppet avtal som vilseledande, därför att det för tankarna till ett juridiskt bindande dokument.

avtalet och överenskommelserna inom ramen för detta skall dock bekräftas i form av ett undertecknande av de finansiellt ansvariga personerna i de medverkande organisationerna (N1999/2497/IRT). Den officiella hållningen är att tillväxtavtalet är en offentlig överenskommelse som binder parterna i moraliskt hänseende, även om legala sanktioner mot den som inte fullföljer sitt åtagande saknas. Partnerskapen är tänkta att säkerställa att det finns ett samförstånd och en gemensam avsikt att genomföra tillväxtavtalet. Även om partnerskapen inte är formellt reglerade och "officiella" i någon mening har de således stor betydelse för trovärdigheten i avtalet (skr. 1998/99:96, s. 25).

4.2.2 Den inledande fasen

Det var i maj 1998 som regeringen gick ut med sin inbjudan till landets länsstyrelser och självstyrelseorgan att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal. Tillväxtavtalsarbetet skulle bedrivas i regionala partnerskap. Regeringen framhöll att det är viktigt att näringslivet medverkade i partnerskapen. På så sätt skulle man försäkra sig om att näringslivets behov kom i fokus för arbetet. Regeringens förslag om tillväxtavtal var formulerat som ett erbjudande till länen. Inget län ville eller vågade dock stå utanför, utan samtliga län antog regeringens erbjudande (skr. 1998/99:96, s. 5).

Medverkan var således frivillig, men när länet väl var med hade man att uppfylla ett antal formella krav som regeringen ställer upp. Bland annat anges att tillväxtavtalen skall innehålla tre delar:

- en analysdel, där regionens styrkor och svagheter bedöms,
- en programdel, som bygger på analysen och som anger mål, prioriterade insatsområden och åtgärder för varje sådant område. I de sistnämnda inryms de olika projekten,
- en finansieringsdel som visar hur olika aktörer tänker bidra till genomförandet av insatsområden och åtgärder.

Regeringen framhåller också att jämställdhet och ekologisk hållbarhet skall genomsyra alla delar av tillväxtavtalsarbetet (t.ex. Ds 2001:15, s. 9).

Parterna bör vara överens om prioriteringen och om avsikten att samverka. Avtalet skall slutas mellan de aktörer på lokal, regional och central nivå som är överens om att finansiera, eller på annat sätt bidra till genomförandet.

De regionala tillväxtavtalen har utarbetats stegvis i tre etapper. Den första och andra etappen bestod av, först, en analys av regionens styrkor och svagheter och, sedan, ett utkast till program som bl.a. angav mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I det sammanhanget kunde partnerskapen också lämna förslag till ändringar i regelverk, beslutsordningar m.m. för att underlätta samverkan och en flexibel användning av resurser.¹¹ Under den tredje etappen diskuterades och förhandlades tillväxtavtalets slutliga innehåll och finansiering fram mellan de parter som kunde bidra med resurser i det avseendet. Den sista etappen ledde fram till att ett regionalt tillväxtavtal slöts.

Den 15 april 1999 överlämnades det första utkastet till regionala tillväxtavtal till regeringen. Utkastet skulle innehålla de ovan nämnda tre delarna. Avtalet kunde avse hela, en del av länet, eller flera län. Finansieringen av de olika insatsområdena skulle ingå, även om den bara var preliminär. En andra deadline för tillväxtavtalsarbetet var den 15 november samma år, då länen åter hade att redovisa avtalsarbetet till regeringen. De slutgiltiga, undertecknade tillväxtavtalen överlämnades till regeringen den 15 februari 2000.

4.2.3 Det regionala tillväxtkapitalet och finansieringsfrågan

I arbetet med tillväxtavtalen är en väsentlig uppgift att identifiera det regionala tillväxtkapitalet. Detta tillväxtkapital utgörs av de resurser för tillväxt och sysselsättning som tillfaller regionerna och som kommer i fråga för att finansiera genomförandet av tillväxtavtalen. Till det regionala tillväxtkapitalet hör medel som mer direkt påverkar näringslivets utveckling, t.ex. anslag inom småföretags- och teknikpolitiken, regionalpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och miljöpolitiken. Inom arbetsmarknadspolitiken utgörs den del som kan samordnas inom ramen för tillväxtavtalen av kostnader för köp av utbildning och de kringkostnader som uppstår i samband med utbildningar och andra åtgärder som inte är riktade till arbetslösa. Vidare räknas till finansieringskällorna delar av EG:s strukturfonder. Av intresse i detta sammanhang är också

¹¹ Enligt regeringen anknyter flertalet regeländringsförslag till frågor som redan är under utredning eller beredning (skr. 1998/99:96, s. 16). Regeringen framhåller att man är beredd att pröva regeländringsförslag i syfte att underlätta genomförandet av tillväxtavtalen. Man understryker dock att beredningsrutinerna i Regeringskansliet inte ändras av att regeländringsförslagen framförs i samband med tillväxtavtalsarbetet, vilket i praktiken innebär att det kan krävas omfattande analys och beredning, eventuellt med hjälp av utredare och remissförfarande (skr. 1998/99:96, s. 17).

det indirekta stöd till näringslivet som olika aktörer ger, t.ex. i form av rådgivning och konsultinsatser i företag (skr. 1998/99:96, s. 7). Resurser inom området infrastrukturinvesteringar ingår däremot inte i det regionala tillväxtkapitalet. Regeringens motivering är att sådana investeringar är särskilt långsiktiga på grund av de långa leddiderna från idé till genomförande. Större delen av jordbruksstödet omfattas inte heller av tillväxtkapitalet, med motiveringen att detta stöd är starkt styrt av EU:s regler. Andra tillväxtpåverkande politikområden som inte ingår i tillväxtkapitalet är skattepolitiken och arbetsrätten.

Det har inte varit helt enkelt för partnerskapen att beräkna det regionala tillväxtkapitalet. För det första är anslagsbeloppen redovisade sektorsvis per myndighet eller annat organ; någon horisontell summering görs inte i nuvarande budgetsystem. För det andra anslår vissa centrala myndigheter och organ medel direkt till projekt, utan att någon regional fördelningsnyckel används. Detta gör att det först i efterhand är möjligt att se vad som tillfallit regionen. Innebörden av detta är att storleken på tillväxtkapitalet per län kan uppskattas, men inte beräknas exakt (skr. 1998/99:96, s. 14 f).

För budgetåret 2000 beräknades det regionala tillväxtavtalet uppgå till cirka 19 miljarder kronor. Åtta olika anslagsområden och ett trettiotal anslag ingår i denna summa. Det är viktigt att notera att medel som återförs som bidrag från EG:s strukturfonder ingår i beloppet. Anslagen fördelas och administreras av sektorsorgan inom respektive utgiftsområde. Härefter skiljer sig inte hanteringen från vad som normalt gäller för dessa medel. Anslagen har också olika karaktär och man kan inte dra slutsatsen att alla kan disponeras på samma sätt i tillväxtavtalen. För vissa anslag, t.ex. inom miljöområdet, gäller förutsättningar som begränsar möjligheterna att använda medlen för att samfinansiera åtgärder i tillväxtavtalen (skr. 1998/99:96, s. 8).

En försvärande faktor när det gäller finansieringen av tillväxtavtalen är att de statliga åtagandena ibland sträcker sig längre än ett budgetår; tillväxtkapitalet kan i den meningen vara uppbundet, vilket i praktiken innebär att den summa som utgör tillväxtkapital inte nödvändigtvis finns tillgänglig för åtgärder och insatser. Av en utvärderingsrapport från Nutek framgår att det var få partnerskap som inledningsvis hade kännedom om dessa begränsningar i tillväxtkapitalets användbarhet. Om större delen av tillväxtkapitalet är uppbundet kommer de regionala partnerskapens tålamod "att sättas på prov", enligt Nutek (Nutek 1999, s. 19). Nutek anser

också att det finns en uppenbar risk att centrala myndigheter skriver bort för dagen besvärande krav från olika partnerskap genom att ge vaga löften om framtida samarbete.

4.2.4 Den senare fasen

I budgetpropositionen för år 2000 redovisar regeringen ett antal förslag för att föra arbetet med tillväxtavtalen framåt (prop. 1999/2000:1, UO 24, s. 24 f). Bland annat föreslår regeringen att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inom utgiftsområde 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) i sin helhet skall kunna användas för medfinansiering av de regionala tillväxtavtalen. Beslut om medfinansiering av tillväxtavtalen med arbetsmarknadspolitiska medel fattas på den regionala nivån av länsarbetsnämnden.

Regeringen har också preciserat förutsättningarna och de finansiella ramarna för statlig medfinansiering av tillväxtavtalen (N1999/2497/IRT). De myndigheter och organ som berörs av regeringens beslut är länsstyrelsen, självstyrelseorganen i de fyra försökslänerna, Nutek, Energimyndigheten, länsarbetsnämnden, beredningsorganen för de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbar utveckling, Östersjömiljard II och Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna samt ALMI Företagspartner AB. Strukturfondernas medfinansiering regleras i särskild ordning.

För länsstyrelsen respektive de regionala självstyrelseorganen anges att man för medfinansiering av åtgärder inom tillväxtavtalen, utan att avvika från angivna ändamål, får använda medel inom anslaget A1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder och anslaget A2 Landsbygdslån (N1999/2497/IRT). Generellt är villkoren för användningen av statliga medel i tillväxtavtalen mycket strikta. Manöverutrymmet för regionerna är begränsat.

4.2.5 Utvärderingarna

Tillväxtavtalsarbetet har utsatts för ett flertal utvärderingar, såväl i tidigare som senare skeden av processen. Det är utvärderingar som har initierats centralt, men också sådana som länen själva har tagit initiativ till i enlighet med riktlinjerna för tillväxtavtalsarbetet, där behovet av uppföljningar och utvärderingar särskilt framhålls. Här nedan redovisas vissa av de iakttagelser som görs i de centrala nationella utvärderingarna. Framställningen gör inga anspråk på att

vara heltäckande, utan av den stora mängd iakttagelser och synpunkter som framförs i utvärderingarna görs ett begränsat urval av sådant som är av intresse i det här sammanhanget.

Den fortsatta framställningen nedan är disponerad så att först redovisas iakttagelser från ett antal utvärderingar som har studerat processen vid olika tidpunkter i princip fram till undertecknandet av tillväxtavtalet. Sedan redovisas vissa av iakttagelser och synpunkter från den mer sammanfattande rapport om tillväxtavtalets första år som det s.k. Tvärsekretariatet¹² i Näringsdepartementet har sammanställt och där tjänstemän från Regeringskansliet, Nutek, Arbetslivsinstitutet, Skolverket och Naturvårdsverket har medverkat (Ds 2001:15).

Innan vi går över till den framställningen bör dock några genomgående iakttagelser i utvärderingarna redovisas. En första sådan är att genom tillväxtavtalsprocessen har en regional mobilisering åstadkommit; något som också har angivits som ett viktigt mål för hela processen. En andra generell iakttagelse är att samverkan på regional nivå oftast har fungerat bättre än samordningen på den centrala nivån. Redan tidigt uppmärksammades också att det fanns brister när det gällde det ekologiska perspektivet och jämställdhetsperspektivet samt hur den etniska och kulturella mångfalden tas tillvara i tillväxtavtalsprocessen. Den kritiken har sedan följt med i alla större utvärderingar.

Om processen fram till avtalens undertecknande

I de tidiga ex-anteutvärderingar som gjordes av Nordregio och Ledningskonsulterna, liksom i Nuteks tidiga utvärdering av länens utkast till tillväxtavtalsförslag, understryks att staten har ett stort ansvar för att tillväxtavtalsarbetet skall utvecklas i en positiv riktning (Nordregio 1999, Ledningskonsulterna 1999, Nutek 1999). Ledningskonsulterna menar att det är viktigt för statens trovärdighet att visa att det finns innehåll i regionaliseringsstrategin och att de uppfattningar som finns i flera län att tillväxtavtalen representerar "statlig centralstyrning i ny förpackning" är felaktiga (Ledningskonsulterna 1999, s. 39). Nordregio framhåller att det är viktigt att staten centralt utvecklar modeller för en sektoriell samordning, så att man kan svara upp mot den

¹² Tvärsekretariatet är organisatoriskt placerat på enheten för infrastruktur och regional tillväxt på Näringsdepartementet och har det operativa ansvaret för att driva tillväxtavtalsprocessen i Regeringskansliet.

mer komplexa struktur för relationerna mellan central och regional nivå som har åstadkommit genom tillväxtavtalen (Nordregio 1999, s. 76).

Av en något senare rapport, som en granskningsgrupp bestående av tjänstemän i Regeringskansliet och vissa nationella myndigheter gjort, framgår att staten så långt inte hade levt upp till förväntningarna ute i länen. Bland annat var man på regional nivå besviken över att regeringen ännu inte hade ändrat några regler i syfte att skapa större regional rörelsefrihet. Från ett flertal län framfördes att det var viktigt att länen fick tillgång till medel som kan användas relativt fritt och för regionalt anpassade ändamål (Ds 2000:7 s. 8, 18).

I en utvärdering av tillväxtavtalsprocessen på såväl regional som central nivå, som Nordregio, Ledningskonsulterna och SIR gemensamt har genomfört på uppdrag av Näringsdepartementet rekommenderas att en regelöversyn görs (Nordregio et al, 2000). Utvärderarna menar att trovärdigheten i det fortsatta tillväxtavtalsarbetet i stor utsträckning bygger på att viktigare regelverk kritiskt granskas med syftet att anpassa dem till intentionerna med tillväxtavtalsarbetet. Man rekommenderar också en mer omfattande och mer aktiv dialog mellan den centrala och regionala nivån. Enligt utvärderarna hänger en hel del av problemen i tillväxtavtalsprocessen samman med att dialogen har varit otydlig och fungerat dåligt. De centrala myndigheterna har inte heller fått tillräckliga och tydliga direktiv från Regeringskansliet när det gäller deras medverkan i tillväxtavtalarbetet.

Av särskilt intresse för den här studien är att Nordregio, Ledningskonsulterna och SIR anser att det finns skäl för regeringen att se över vilken organisation på regional nivå som skall ansvara för tillväxtavtalsarbetet. Enligt utvärderarna krävs det för att lyckas med samordningen av kommunala och regionala insatser att kommunerna, eller den regionala politiska nivån, kontrollerar processen. Det kan i det sammanhanget noteras att även granskningsgruppen i Regeringskansliet gör iakttagelser som pekar i den riktningen. Man konstaterar i sin rapport att en utökad regional självstyrelse, som i bland annat Kalmar län, bidrar till att underlätta en politisk förankring av tillväxtavtalen (Ds 2000:7 s. 13, 20).¹³

¹³ Som nämnts föreslår nu också regeringen (prop. 2001/02:7) att kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund ("Kalmarmodellen") skall kunna inrättas och bl.a. överta ledningen av tillväxtavtalsarbetet i hela landet.

Om tillväxtavtalets första år

Här redovisas några av de synpunkter och iakttagelser som görs i den sammanfattande rapport om tillväxtavtalets första år som har sammanställts av Tvärsekretariatet i Näringsdepartementet (Ds 2001:15). Rapporten är tänkt att utgöra den första av återkommande årliga uppföljningar där både processen och avtalens effekter studeras.

Av rapporten framgår att tillväxtavtalen har bidragit till att öka medvetenheten om den regionala och lokala näringslivsmiljöns betydelse för företags konkurrenskraft. Detta har i sin tur inneburit att betydelsen av nätverk och klusterbildningar har fått ökad uppmärksamhet. Viktigt är också att tillväxtavtalen har synliggjort de offentliga och privata resurser som satsas på att främja tillväxt och sysselsättning.

Även i Näringsdepartementets rapport framkommer att statens roll i tillväxtavtalsarbetet uppfattas som otydlig, bland annat har olika statliga aktörer skilda uppfattningar om sin roll i processen. Detta har, enligt rapporten, skapat osäkerhet kring tillväxtavtalsprocessen. Det framhålls därför att en förutsättning för att tillväxtavtalen skall kunna vidareutvecklas som samordningsinstrument för regional tillväxt och sysselsättning är att "de statsfinansierade aktörer som medverkar i arbetet har tydliga mandat och riktlinjer" (Ds 2001:15, s. 12).

Till sist kan noteras att Näringsdepartementets tjänstemän gör iakttagelsen att idén bakom tillväxtavtalen fortfarande uppfattas som främmande av många lokala aktörer och "projektägare". Här måste man sprida kunskap om hur lokala aktörer skall agera för att få nytta av tillväxtavtalet, enligt rapporten (Ds 2001:15, s. 13).

5 Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen – en sammanfattande analys

5.1 Inledning

I de följande avsnitten kommer de empiriska iakttagelserna av partnerskapsmodellens praktiska tillämpning i tillväxtavtalsarbetet att sammanfattas och analyseras. Avsnitten är disponerade så att först analyseras organiseringen av partnerskapsarbetet samt de olika aktörernas roller och inflytande. Sedan följer en analys av olika demokratiaspekter, som representativitet, öppenhet, ansvar, förankring och legitimitet. Sist följer ett avsnitt som diskuterar effektiviteten i partnerskapsmodellen på ett allmänt plan. Där analyseras aktörernas självständighet och handlingskraft, finansieringens betydelse samt de resultat som kan utläsas så här långt.

5.2 Hur har partnerskapen organiserats?

Partnerskapsarbetet i tillväxtavtalet, både i Kronoberg och Kalmar län, bygger organisatoriskt på en tudelning av arbetet i ett stort och ett litet partnerskap. Till detta kommer ett flertal arbetsgrupper inriktade på mer specifika områden.

5.2.1 De stora partnerskapen

De stora partnerskapen är öppna till sin karaktär. I princip alla som på ett mer påtagligt sätt berörs av de regionala utvecklings- och tillväxtfrågorna får delta i dessa partnerskap.

I regeringens proposition om de regionala tillväxtavtalen understryks att de skall arbetas fram i breda partnerskap (prop. 1997/98:62). Bredd torde här inte i första hand avse antalet aktörer, utan att de aktörer som finns representerade i partnerskapen omfattar ett brett spektrum av olika intressen och

bakgrunder (jfr Nutek 1999, s. 23). I tillväxtavtalens stora partnerskap har de ansvariga för tillväxtavtalsarbetet samlat en mycket stor och i denna mening bred samling aktörer.

Kronoberg utmärker sig genom att ha ett extra stort partnerskap; cirka 150 personer från politik, förvaltning och näringsliv ingår i tillväxtavtalets stora partnerskap.¹⁴ I Kalmar läns stora partnerskap ingick 25–70 aktörer, siffrorna varierar något i intervjuerna och dokumenten.

Det bör emellertid tilläggas att det i tillväxtavtalsarbetet har funnits olika arbetsgrupper, inte bara ett stort och ett litet partnerskap. I Kronoberg har exempelvis ett av insatsområdena i tillväxtavtalet (det finns sammanlagt fem sådana områden) – Företagsutveckling – under arbetets gång haft mer än hundra personer involverade (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 7). När länen summerar sina aktiviteter och anger antalet personer som varit involverade i dessa är det vanligt att begreppet ”stora partnerskapet” får stå för summan av personer i dessa olika nätverk eller grupper.

Om nu det stora partnerskapet kan beskrivas som summan av de olika nätverk och grupperingar som samverkar på den regionala nivån, vad är då det nya, förutom terminologin? Samverkat har man väl alltid gjort, långt innan ord som partnerskap och nätverk blev moderna? På detta kan man svara att för det första utgör det stora partnerskapet inte enbart summan av olika delgrupperingar, utan det fungerar också som ett stormötesforum, där samtliga involverade aktörer har möjlighet att delta. Stormöten av denna karaktär har inte funnits på den regionala nivån tidigare. För det andra är det tänkt att partnerskapsmodellen skall utgöra något mer än enbart summan av de olika samverkansprojekten; ett plus ett skall bli mer än två. Genom partnerskapen försöker man åstadkomma en systematisering och en fastare sammanhållen struktur för olika korrelerade samverkansprojekt.

Analysen av Kronobergs och Kalmar läns partnerskap visar att de stora partnerskapens inflytande på tillväxtavtalsprocessen har varit begränsat. Något aktivt drivande organ har de aldrig fungerat som. De stora partnerskapen är enbart genom sin storlek oanvändbara i en mer operativ funktion. Det har heller aldrig funnits någon ambition från partnerskapens ledningar att ge de stora partnerskapen en mer central roll i tillväxtavtalsarbetet. Deras

¹⁴ I Nuteks utvärdering av de första utkasterna till tillväxtavtal anges det totala antalet individer i partnerskapet till 176 (Nutek 1999, s. 24). Siffran ca 150 härrör från partnerskapets ledningsgrupp (skrivelse, dat. 00.02.15).

roll har huvudsakligen varit att fungera som en förankrings- och legitimitetsgrundande arena (se t.ex. Regionalt tillväxtavtal för Kronoberg 1999, s. 5).¹⁵ Här stämmer ledningarna av sina förslag och får en bild av hur ett visst förslag ligger i förhållande till de allmänna stämningarna i den breda krets som konstituerar de stora partnerskapen. Detta gäller såväl i Kronoberg som i Kalmar län. De stora partnerskapens begränsade roll illustreras av att de enbart har samlats vid 2–4 tillfällen per år.

Med den typologi som Göran Hallin använder (se avsnitt 3.4.2) skulle de stora partnerskapen närmast hänföras till kategorin "initierande partnerskap". Men de stora partnerskapens roll som kreativa, utvecklande mötesplatser där nya idéer växer fram, har varit mycket begränsad. I själva verket har de stora partnerskapen knappast fungerat som partnerskap, med de kännetecken som har redovisats ovan. De stora partnerskapen liknar mer en slags oregelbundet sammankallade stormöten.

5.2.2 De små partnerskapen

Både i Kronoberg och i Kalmar län har tillväxtavtalsprocessen aktivt styrts av ett litet partnerskap. Sammansättningen av de små partnerskapen speglar i båda länen vilka aktörer som man anser vara viktigast när det gäller regional utveckling.

Både i Kronoberg och i Kalmar län har de små partnerskapen träffats regelbundet under tillväxtavtalsarbetet fram till programdokumentets undertecknande, ungefär en gång per månad.

En viktig skillnad mellan Kronoberg och Kalmar läns små partnerskap ur ett demokratiperspektiv är att i Kronoberg leds arbetet av en statlig tjänstemannaorganisation, länsstyrelsen, medan det i Kalmar län leds av en politisk organisation, regionförbundet, med valda företrädare för länets kommuner och landsting. Kalmar län är ett av fyra län i landet där det bedrivs försök med en utvidgad regional självstyrelse.¹⁶ Det innebär i huvudsak att ett självstyrelseorgan, i Kalmar län i form av ett kommunalförbund med länets kommuner och landstinget, har övertagit det s.k. utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. I detta ansvar ligger bland annat att utarbeta en regional utvecklingsplan eller strategi samt att besluta om och fördela vissa regionalpolitiska medel.

¹⁵ Regeringskansliet beskriver i sin utvärdering av tillväxtavtalsarbetets första år det stora partnerskapet som en "referensgrupp" (Ds 2001:15, s. 14).

¹⁶ De övriga tre länen är Gotland, Skåne och Västra Götaland.

Självfallet är inte länsstyrelsen en odemokratisk organisation, men man saknar den regionala demokratiska legitimitet som regionförbundet har. Partnerskapsarbetet i Kalmar län har också underordnats den demokratiska processen i regionförbundet. Utgångspunkten för partnerskapets arbete är det regionala utvecklingsprogrammet (Rupen) och Rupen har processats och förankrats i hela länet och sedan beslutats av regionförbundets fullmäktige.

Från regionförbundets sida uppfattade man att tillväxtavtalet, enligt den beskrivning och de direktiv som gavs från Näringsdepartementet, i betydande utsträckning sammanföll med försökslänets uppdrag att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram. Man kom relativt snart fram till hur man skulle relatera de här två, delvis parallella, processerna. Strategin blev att se Rupen som det i någon mening överordnade dokumentet; länets samlade dokument för regional utveckling. Det är i Rupen som den långsiktiga inriktningen på det regionala utvecklingsarbetet läggs fast. Tillväxtavtalet och det lilla partnerskapet utgör i Kalmar län enbart ett av flera instrument för att förverkliga det demokratiskt politiskt antagna styrdokumentet, Rupen.

Det bör tilläggas att det lilla partnerskapet inte har någon egen beslutsmakt över de medel som satsas i tillväxtavtalet och inte heller över de organisationer som står för genomförande av olika åtgärder och projekt. Varje part i partnerskapet förfogar själv över sina personella och ekonomiska resurser.

5.3 Vilka är aktörerna?

De viktigaste aktörerna i tillväxtavtalsarbetet i Kronobergs län är de som ingår i lilla partnerskapet, dvs. i ledningsgruppen och i sekretariatet. I Kronoberg var det lilla partnerskapet under perioden fram till tillväxtavtalets undertecknande sammansatt av ledamöter från länsstyrelsen, länsarbetsnämnden (Lan), landstinget, Kommunförbundet Kronoberg, Sydsvenska industri- och handelskammaren, Företagarna samt två aktiva företagare. Sekretariatet bestod av tjänstemän från länsstyrelsen, landstinget, Kommunförbundet Kronoberg och ALMI Företagspartner.

I Kalmar län ingick ledamöter från följande organisationer i det lilla partnerskapet: Regionförbundet i Kalmar län, Lan, Sydsvenska industri- och handelskammaren, Företagarna, ALMI Företagspartner, Näringslivsrådet (ordförandena i ALMI, Företagarna och

handelskammaren) samt Högskolan i Kalmar. Sekretariatet bestod av tjänstemän från regionförbundet.

Som framgår skiljer sig sammansättningen av Kronobergs och Kalmar läns små partnerskap i vissa avseenden. Det viktigaste skälet till detta är att ledningen av tillväxtavtalsarbetet skiljer sig mellan de båda länen. I Kronoberg är det länsstyrelsen som har haft ansvaret för tillväxtavtalsarbetet, i Kalmar län är det regionförbundet. Det sistnämnda är ett kommunalförbund bestående av länets kommuner och landstinget, vilket förklarar varför landstinget och kommunförbundet saknas i Kalmar läns lilla partnerskap. Genom att regionförbundet har övertagit ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen betraktas länsstyrelsen inte längre som en central aktör i det regionala utvecklingsarbetet i Kalmar län och är följaktligen inte med i det lilla partnerskapet.

Det kan noteras att högskolan spelar en viktig roll i Kalmar läns lilla partnerskap, medan Växjö universitet saknas i motsvarigheten i Kronoberg. Under genomförandefasen, efter undertecknandet av programdokumentet, har dock Växjö universitet upptagits i ledningsgruppen för genomförandet av tillväxtavtalet.

I de små partnerskapen återfinns de tunga, etablerade aktörerna. Dessa ledande aktörer känner i allmänhet varandra mycket väl; de träffas i många olika sammanhang. Ett förhållande som kan underlätta samverkan, men som också kan göra det svårare för mindre etablerade aktörer att komma in i partnerskapsarbetet. Partnerskapsmodellen bygger på att parterna skall kunna bidra med resurser, inte nödvändigtvis pengar; tid och kunskap är t.ex. också betydelsefullt. I partnerskapen blir det därför viktigare att samla resursmässig styrka än att leva upp till eventuella förväntningar om att bredda det demokratiska inflytandet. Det är ingen tillfällighet att länsarbetsnämnden finns med i både Kronobergs och Kalmar läns små partnerskap, medan t.ex. länsbygderåd och kvinnonätverk står utanför.

Regeringen lägger, som tidigare påpekats, stor vikt vid att näringslivet får en aktiv roll i tillväxtavtalsarbetet. Särskilt Kronoberg har, jämfört med flertalet andra län, haft en hög ambition när det gäller att involvera näringslivet i den direkta ledningen av tillväxtavtalsarbetet. I den första ledningsgruppen för Tillväxt Kronoberg kom således fyra av ledamöterna från näringslivet.

Partnerskapen påminner om traditionell korporatism, där representanter för löntagare och näringsliv får inflytande över politiken, men också knyts upp till densamma. Från näringslivets sida har

detta uppfattats som ett problem. Man har inte sällan uppfattat sig som en form av "gisslan" i organisationer tillskapade av offentliga aktörer. Det är offentliga organisationer som vanligtvis skapar arenan, de sätter dagordningen och de är oftast i majoritet. Vanligtvis är det också offentliga aktörer som tillskjuter huvudparten av de medel som kan komma i fråga. Så förhåller det sig när det gäller tillväxtavtalen.

I ett resursperspektiv torde näringslivsföreträdarnas viktigaste resurs vara just att de företräder näringslivet. I partnerskap som har att främja tillväxten bör näringslivet finnas med; detta har regeringen också starkt understrukt. Näringslivsföreträdarna har emellertid svårt att gå in med resurser i enskilda projekt. Man vill inte hamna i den situationen att man beskylls för att stödja vissa företag på bekostnad av andra. Näringslivets roll blir därför att i första hand fungera som rådgivare och "bollplank", inte att utöva ett direkt inflytande över de enskilda projekten. För partnerskapens legitimitet som tillväxtskapare är det dock viktigt att näringslivet finns med, oavsett om näringslivsföreträdarna utövar något reellt inflytande eller inte.

Principiellt är dock näringslivets deltagande i partnerskapsarbetet inte oproblematiskt. Partnerskapsmodellen bygger på ett övergripande plan på utbyte av maktresurser mellan aktörerna. Det offentliga byter inflytande över politikutförningsprocessen mot en ökad sannolikhet för att politiken kommer att genomföras. Redan tidigare inflytelserika aktörer får därmed inflytande över en del av politikskapandet på regional och lokal nivå. I tillväxtavtalsarbetet är näringslivets inflytande ändå begränsat. Det är de offentliga aktörerna som styr processen.

Det är de små partnerskapen som har lett tillväxtavtalsarbetet i de båda länen. Det finns emellertid skillnader när det gäller inflytande mellan de olika aktörerna inom dessa partnerskap. Genom uppdraget att leda tillväxtavtalsarbetet har länsstyrelsen respektive regionförbundet det tveklöst största inflytandet över processen. I Kronoberg är landshövdingen ordförande för det lilla partnerskapet och det är länsstyrelsetjänstemän som har gjort det mesta och det viktigaste arbetet i sekretariatet. I Kalmar län är det regionförbundet som ansvarar för den viktiga sekretariatsfunktionen. Sekretariatets inflytande över tillväxtavtalsarbetet kan knappast överskattas. Exempelvis i Kronoberg hade sekretariatet det avgörande inflytandet över vilka aktörer som skulle komma i fråga för det lilla partnerskapet; det var i sekretariatet som prioriteringarna gjordes. Dessa prioriteringar gjordes med

hänvisning bl.a. till tidigare analyser som sekretariatet självt hade gjort.

Genom att ledamöterna i de små partnerskapen som regel är upptagna personer, med begränsat med tid att lägga ned på partnerskapsarbetet, godtas oftast sekretariatens förslag till inriktning och skrivningar. Förslagen är dock inte tagna ur luften, utan formulerade utifrån en bedömning och sammanvägning av vad man uppfattar som de olika parternas inställning i skilda frågor. Likafullt har sekretariaten ett avgörande inflytande; ett inflytande som står i omvänd relation till hur mycket tid de övriga ledamöterna kan lägga ned på partnerskapsarbetet. I den meningen är partnerskapen i båda länen tjänstemannastyrda. Tillväxtavtalsarbetet skulle i det här perspektivet kunna beskrivas som en förankringsprocess i två steg. I ett första steg förankras sekretariatens förslag i de små partnerskapen. I ett andra steg sker sedan en förankring i de stora partnerskapen.

Generellt har de nationella myndigheterna varit svåra att få engagerade i tillväxtavtalsarbetet. Deras samarbetsvilja har så här långt i processen varit begränsad. I både Kronoberg och Kalmar län är kritiken bitvis hård mot de nationella myndigheternas agerande. Den bild som förmedlas är att myndigheter mer eller mindre explicit har spritt ett budskap i sina organisationer att man skall förhålla sig avvaktande till tillväxtavtalsarbetet. De nationella myndigheterna framstår inte sällan som motvilliga deltagare, vilka ägnar störst kraft åt att bevaka sina egna intressen. Särskilt påtalas Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) agerande i det här sammanhanget.

5.4 Demokratin i partnerskapen

5.4.1 Representativitet

Det stora partnerskapets öppna och informella karaktär bidrar till att göra frågan om representativitet något oklar. För många aktörerna har mandatet varit otydligt, vad/vem representerar man egentligen vid dessa stormötesliknande sammankomster. I viss utsträckning är ju också aktörerna självutnämnda; ”de som råkar ha tid”, som en av intervjupersonerna uttryckte det. Genom att de stora partnerskapen primärt har fungerat som förankringsarenor och informationsmottagare avdramatiseras dock frågan om representativiteten. De stora partnerskapens inflytande är mycket be-

gränsat. Det begränsade inflytandet skulle i sig kunna vara ett problem, men då inte utifrån ett representativitetsperspektiv utan utifrån en önskan om att tillväxtavtalen skall växa fram i breda partnerskap.

En besläktad fråga är hur man väger inflytandet för de olika aktörerna i det stora partnerskapet. I princip har det minsta bygderåd, eller den enskilda företagaren som råkar ha tid att gå på mötet, samma påverkansmöjligheter som t.ex. länsarbetsnämnden eller universitet/högskola. I praktiken förhåller det sig inte på det sättet. Den intressanta frågan är emellertid om man bör sträva efter ett mer jämlikt förhållande mellan aktörerna, också i praktiken. Det finns olika meningar om detta. Diskussionen speglar i grund och botten spänningen mellan direktdemokratiska och representativa demokratipreferenser. Å ena sidan de goda argumentens och de kloka förslagens egenvärde, oavsett vem som uttalar dem. Å andra sidan vetskapen om att en person företräder stora och/eller viktiga medlemsgrupper, eller som tjänsteman är en del av den demokratiska styrkedjan, ytterst representerande folkviljan förmedlad via riksdag, regering och myndigheter.

I de små partnerskapen utgör representativiteten inte heller något stort problem, men inte därför att man inte har något inflytande som de stora partnerskapen utan därför att där är det vanligtvis tydligt vem man representerar. Man sitter på ett tydligt mandat från de olika organisationerna. Ett undantag finns dock. Det gäller de enskilda företagarna i Kronobergs lilla partnerskap. Vad de representerar är oklart. Möjligtvis kan man säga att de representerar sig själva, men representerar de något utöver detta och vilket mandat har de i så fall? Dessa företagare kan i vart fall inte förankra sina ställningstaganden så som övriga ledamöter i partnerskapet kan göra. Detta försvagar deras ställning i partnerskapet. Engagerandet av dessa företagare tycks i första hand vara ett sätt att leva upp till regeringens krav på en betydande och aktiv roll för näringslivet i partnerskapsarbetet. I vart fall är dessa näringslivsföreträdares roll inte riktigt genomtänkt. Den uppfattningen finns även bland näringslivsföreträdarna själva.

En annan representativitetsfråga gäller den kvinnliga representationen i de små partnerskapen. I Kronoberg utgör kvinnorna ungefär en tredjedel i det partnerskap som har arbetat fram tillväxtavtalet och i den senare tillsatta ledningsgruppen för genomförandet av tillväxtavtalet överstiger andelen fyrtio procent. Det sistnämnda är en acceptabel siffra ur jämställdhetssynpunkt. Sekretariatet är dock klart manligt dominerat. I Kalmar län tycks

emellertid regional tillväxt vara en uppgift för män. Den manliga dominansen i det lilla partnerskapet är bastant. Inledningsvis finns det inte en enda kvinna med i detta partnerskap. Ett byte på länsarbetsdirektörsposten gör dock att det blir en kvinnlig representant till slut.

Till viss del är emellertid kritiken mot partnerskapen för bristande jämställdhet missriktad. Andelen kvinnor i de små partnerskapen speglar förhållanden som råder inom de organisationer som finns representerade i partnerskapen. Att exempelvis ordförandena i ALMI, Företagarna och handelskammaren i Kalmar län är män kan knappast partnerskapets ledning lastas för. Skillnaden i andelen kvinnor mellan Kronoberg och Kalmar län sammanhänger i stor utsträckning med att det är olika aktörer representerade i de två partnerskapen. I Kronoberg finns enskilda företagare representerade och här har partnerskapets ledning kunnat påverka valet, så att det också har kommit med kvinnliga representanter. Den möjligheten finns inte på samma sätt när det gäller andra organisationer, men självfallet kan man från partnerskapets sida framhålla det önskvärda i att fler kvinnor kommer med.

5.4.2 Öppenhet och ansvar

Frågan om ansvar och insyn ur ett demokratiperspektiv är mer problematisk än representativiteten. Som redogjorts för i kapitel 3 är det en ofta framförd kritik mot partnerskapsmodellen att den försvårar ansvarsutkrävandet, genom att politiska beslut växer fram i informella diskussioner eller förhandlingar, där det för den enskilde medborgaren kan vara svårt att urskilja ansvaret för de politiska beslut som fattas. Ansvaret upplöses i förhandlingsprocessen. Det är väl känt att förhandlingar förs bäst utan allt för mycket offentlig insyn; det underlättar kompromissandet. Sker förhandlingarna däremot med full offentlig insyn, tenderar deltagarna att tidigt läsa sig i sina positioner.

När man diskuterar öppenhet och ansvar får man inte glömma hur de regionala utvecklingsfrågorna bereddes före partnerskapens tillskapande. Det är ju inte så att vi då levde i den mest demokratiska av världar, där genomskinligheten var fullständig och varje enskild medborgare hade fullständigt klart för sig var ansvaret för ett viss politiskt beslut låg. Tvärtom växte beslut ofta fram i en informell process, där förtroendet mellan enskilda politiker och tjänstemän och ibland också enskilda företagare var avgörande för

utfallet av en viss fråga. En av de intervjuade tjänstemännen uttrycker det som att man "gör upp".

I forskningen har partnerskapsmodellen beskrivits som en del i en framväxande förhandlingsdemokrati. I det perspektivet kan partnerskapen ses som en formalisering och institutionalisering av förhandlingsprocessen genom att en serie av förhandlingar mellan olika aktörer ersätts av en särskild organisation – partnerskapet. Denna institutionalisering innebär att diskussionerna och förhandlingarna sker under vissa gemensamma regler, liksom att aktörerna har gemensamma mål. Det kan därför hävdas att tillskapandet av partnerskap ofta innebär att frågor som tidigare har hanterats informellt, separat och ad hoc-mässigt förs samman och inordnas i en ny organisationsform. Etablerandet av partnerskap behöver därför inte innebära att frågor lyfts undan från den politiska arenan och den medborgerliga insynen, utan tvärtom att frågor som tidigare avhandlats utan offentlig insyn nu lyfts in på den politiska arenan, de politiseras. Låt vara att processen inom partnerskapen fortfarande i mycket är dold för medborgarna, men det är ändå en process som regleras och äger rum inom en etablerad organisationsform. Huruvida partnerskapsmodellen innebär en försämring eller rent av en förbättring av möjligheterna till ansvarsutkrävande och insyn är således avhängigt situationen innan partnerskapens inrättande. Det är måhända ett trivialt konstaterande, men likafullt glöms det ofta bort i diskussionen.

Det bör tilläggas att i likhet med vad som gäller för struktur-fondsarbetet har man i tillväxtavtalen hanterat insynsproblemet genom ett flitigt utnyttjande av utvärderingsinstrumentet.

Det kan här även finnas anledning att återknyta till skillnaderna när det gäller huvudmannskapet för partnerskapsarbetet mellan Kronoberg och Kalmar län. I Kalmar län blir den politiska ansvarigheten i förhållande till medborgarna tydligare än i Kronoberg, genom att det är regionförbundet som driver processen. Visserligen är regionförbundet ett indirekt valt organ, men det finns ändå möjlighet att på regional nivå utkräva ansvar av de politiskt valda företrädarna.

Regionförbundet i Kalmar län har likväl uppfattat att det finns ett ansvarighetsproblem i partnerskapsarbetet. I början av september 1999 skickade Sydsam, där Kalmar län är en av medlemmarna, en skrivelse till Näringsdepartementet, där man bland annat framhöll vikten av att tillväxtavtalsarbetet utgår från "de demokratisk förankrade och beslutade" regionala utvecklingsprogrammen i de län där självstyrelseorgan på försök tagit över ansvaret för de

regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen (PM 1999.09.05). Man menade också att det finns många otydligheter när det gäller ansvar och rollfördelning i tillväxtavtalens partnerskapsarbete. I november kom svaret från Näringsdepartementet och biträdande näringsminister Mona Sahlin. I svaret är ministern tydlig:

Regionala utvecklingsprogram/strategier bör i samtliga regioner ses som utgångspunkt för det regionala utvecklingsarbetet. Tillväxtavtalen är, i likhet med strukturfondsprogrammen, att betrakta som ett av flera instrument för genomförandet av relevanta delar av länets samlade strategi. Partnerskapet som form för regional tvärssektoriell samverkan är relativt ny i Sverige. Det är viktigt att dess roll i förhållande till befintliga strukturer diskuteras regionalt. En självklar utgångspunkt är att partnerskapet inte får åsidosätta eller ersätta etablerade demokratiska beslutsprocesser. (N1999/10571/IRT)

Svaret från biträdande näringsministern uppfattades av regionförbundet som mycket positivt och tydliggörande. Man fick här en bekräftelse på att det sätt man i Kalmar län hade valt att se på tillväxtavtalet, det vill säga som ett av flera genomförandeinstrument, var riktigt. Och man fick också tydliggjort att partnerskapsarbetet i tillväxtavtalet inte kan ersätta den demokratiska processen, som för Kalmar läns del manifesteras i Rupen.

5.4.3 Förankring och legitimitet

Det finns en tydlig skillnad i uppfattad legitimitet mellan länsstyrelsen i Kronoberg och regionförbundet i Kalmar län. Medan regionförbundet starkt markerar att man som regionalt politiskt demokratiskt organ med ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna skall styra (och också styr) tillväxtavtalsarbetet, vill länsstyrelsen i Kronoberg tona ner sin roll; på sätt och vis dölja den. Tillväxtavtalsarbetet i Kronoberg bedrivs under "varumärket" Tillväxt Kronoberg. Ett varumärke som ägs gemensamt av länsstyrelsen, landstinget och kommunerna. All kommunikation från partnerskapet sker under beteckningen Tillväxt Kronoberg; länsstyrelsens namn syns inte i några brevhuvuden e.dyl. Länsstyrelsen är således angelägen att betona det kollektiva ansvaret för tillväxtavtalsarbetet. Detta låter sig givetvis göras, men det är svårt att tolka de olika strategierna i de båda länen på annat sätt än att regionförbundets legitimitet som länets företrädare i Kalmar län är betydligt starkare än länsstyrelsens är i Kronoberg.

Ett sätt att illustrera frågan om legitimiteten är att jämföra hur tillväxtavtalsarbetet kom igång i de båda länen. Enligt vad som framgår av intervjuerna var starten trög i Kronoberg; ledande aktörer förhöll sig avvaktande, utgångspunkter och värderingar skilde sig och det nödvändiga förtroendet mellan parterna saknades. Även om det i Kalmar län fanns en viss tveksamhet till hela idén med tillväxtavtal kom arbetet där igång förhållandevis snabbt. Utgångspunkten fanns i Rupen. Detta programdokument hade växt fram och förankrats genom en omfattande dialog i länets kommuner. Samtliga kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige genomförde seminarier om regionala utvecklingsfrågor. Utkastet till Rupen diskuterades med lokala företagsgrupper och viktiga regionala aktörer. När tillväxtavtalet kom in i bilden var de regionala utvecklingsfrågorna redan brett förankrade och regionförbundets sätt att driva processen hade ett brett stöd.

En i det här sammanhanget mycket viktig skillnad mellan partnerskapen i Kronoberg och Kalmar län är kommunernas inställning till hur tillväxtavtalsarbetet har bedrivits. I Kronoberg har kommunerna varit kritiska, åtminstone under en betydande del av arbetet med programdokumentet. Detta yttrade sig bland annat i en skrivelse från Kommunförbundet Kronoberg till Tillväxt Kronoberg. I skrivelsen formulerades kritik mot tillväxtavtalsförslaget och tillväxtavtalsarbetet på flera punkter, bland annat mot partnerskapets arbets sätt. Kommunförbundet ansåg att förankringen av tillväxtavtalsarbetet var för dålig. Av intervjuerna med kommunala chefstjänstemän i Kronoberg framgår att man från kommunalt håll inte känner sig delaktig i processen och att man anser att förankringen gentemot kommunerna är mycket bristfällig. Kritiken och misstänksamheten från kommunerna sammanhänger också med att tillväxtavtalet var ett projekt som lanserades och hanterades av de regionala aktörerna. Från kommunalt håll ville man att den regionala näringspolitiken skulle decentraliseras, inte att regionen skulle stärka sitt grepp över det politikområdet.

I Kalmar län var situationen en helt annan jämfört med Kronoberg. Regionförbundets övertagande av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen betraktas av i princip alla intervju personer som en vändpunkt för utvecklings- och tillväxtpolitiken i Kalmar län. Regionförbundet får mycket beröm för sitt sätt att bedriva arbetet; att noga förankra sina förslag på kommunal nivå

och att behandla kommunerna rättvist.¹⁷ Ett av tradition splittrat län står därför enat bakom förslagen i tillväxtavtalet. Förankringen av tillväxtavtalet på kommunal nivå underlättades av att Rupen hade processats och förankrats noga på kommunal nivå. I Rupen hade alla kommuner fått med något och man hade därför lättare att acceptera de prioriteringar som gjordes i tillväxtavtalet. Partnerskapet kunde koncentrera tillväxtavtalsarbetet på att ta fram ett begränsat antal insatsområden. Alla behövde inte ha sin lilla del av resurserna; det hade de fått genom Rupen. Avvägningen mellan kommuner och även mellan andra aktörer blev därmed inte lika problematisk i Kalmar som i många andra län. De projekt som inte kom med i tillväxtavtalet kunde exempelvis finansieras via strukturfonderna.

Att partnerskapet i Kalmar län har lyckats så pass mycket bättre med att förankra tillväxtavtalet ute i kommunerna jämfört med Kronoberg beror främst på att tillväxtavtalsarbetet i Kalmar län har letts av regionförbundet. Som en sammanslutning av länets kommuner och landstinget är regionförbundet beroende av kommunernas förtroende för sin existens. Regionförbundet arbetar på kommunernas uppdrag och det är man väl medveten om. Det är heller inte oviktigt att regionförbundets övertagande av utvecklingsfrågorna är en försöksverksamhet. Det är därmed extra viktigt för regionförbundet att visa att man är bättre rustad än länsstyrelsen att driva de regionala utvecklingsfrågorna. För länsstyrelsen är det mycket svårt att åtnjuta samma förtroende och legitimitet på kommunal nivå som en sammanslutning av länets kommuner. Tvärtom har länsstyrelsen att övervinna en viss misstänksamhet, som representant för centralmakten på regional nivå. Detta är man också väl medveten om, vilket bland annat yttrar sig i, som nämndes ovan, att länsstyrelsen har valt att driva tillväxtavtalsarbetet under varumärket Tillväxt Kronoberg. På så sätt vill man stärka legitimiteten för tillväxtavtalsarbetet och undvika att tillväxtavtalet betraktas som ett rent länsstyrelseprojekt.

¹⁷ Även från näringslivshåll menar man att man sedan regionförbundet tog över har fått möjlighet att kontinuerligt delta i utvecklingsarbetet. En möjlighet som man inte har haft på samma sätt under länsstyrelsens ledning.

5.5 Effektiviteten i partnerskapen

5.5.1 Själständighet och handlingskraft

När partnerskapsmodellens generella kännetecken beskrivs brukar ett betydande handlingsutrymme för de deltagande aktörerna framhållas som viktigt. Parterna skall inte behöva få sina beslut godkända av någon extern auktoritet, utan självständigt kunna fatta beslut om t.ex. vilka resurser som man vill bidra med i partnerskapet. Att parterna kan agera självständigt och med ett betydande handlingsutrymme är viktigt för att kunna skapa stabilitet i åtagandena inom partnerskapet. Kravet på självständighet kan emellertid vara svårt att leva upp till för offentliga organisationer, vilka oftast har att agera inom ett hierarkiskt system där resurserna i form av tilldelade medel vanligtvis bara kan överblickas i ettärsperspektiv.

Avsaknaden av formella beslutsbefogenheter över de medel som satsas inom ramen för tillväxtavtalen begränsar starkt partnerskapens självständighet och inte minst handlingskraft. Det minskar också tillväxtavtalens betydelse. Mycket kraft ägnas åt att ta fram ett bra, väl förankrat programdokument, men när det sedan gäller att praktisera partnerskapets programdokument, då är man beroende av de enskilda aktörernas bedömningar. En av intervjupersonerna uttrycker det som att "här sitter man och kommer på vad man ska göra med andras pengar".

Avsaknaden av beslutsbefogenheter bidrar också till att minska kreativiteten i partnerskapsarbetet genom att tillväxtavtalets finansiering blir beroende av de krav och regler som styr de större bidragsgivarnas verksamhet. Utrymmet för nya, intressanta lösningar krymper. De aktörer som sitter i ledningsgruppen är också aktörer som berörs av tillväxtavtalet i sin ordinarie verksamhet. Det är ett huvudskäl för att de sitter med i ledningsgruppen. Detta kan emellertid leda till ett begränsat intresse för förändringar. Det finns en hel del interna intressen att ta hänsyn till; man måste "hem och förankra" de påtänkta förslagen. Beslut att tillskjuta medel till olika projekt tas ju också av den enskilda organisationen. En intervjuperson beskriver situationen på följande sätt:

I partnerskapet sitter alla bara och bevakar sin lilla del. Ingen vill släppa till något.

När det gäller handlingskraften kan det konstateras att det är av största vikt för partnerskapen att nå fram till gemensamma målsättningar eller förslag, oberoende av enskilda aktörers

ursprungliga motiv för att delta i partnerskapsarbetet. Risken finns att man här hamnar i någon slags "minsta gemensamma nämnare". Att processen resulterar i några relativt okontroversiella förslag som alla kan enas om och/eller att man blir väldigt bred i ambitionen att ge alla aktörer något att visa upp "på hemmaplan".

I det här sammanhanget bör också regeringens roll uppmärksammas. Regeringen formulerade medvetet inbjudan till att teckna tillväxtavtal mycket öppet. Det skulle ges ett stort utrymme för de olika länen att själva välja hur man ville lägga upp arbetet. När det gäller möjligheten att utnyttja olika finansieringskällor visade det sig snart att dessa var begränsade. I övrigt har det dock funnits betydande frihetsgrader under hela processen. Ändå har regeringens olika avstämningstidpunkter och formella krav styrt partnerskapens arbete på ett sätt som inte alltid har varit särskilt effektivt eller kreativt. Tillväxtavtalen kan rent av krängla till det regionala utvecklingsarbetet. Genom avtalen tvingas de regionala aktörerna att passa in sina planerade insatser, åtgärder, projekt i den mall som den centralt framtagna tillväxtavtalsmodellen föreskriver. I den meningen innebär tillväxtavtalen en centralisering av det regionala utvecklingsarbetet.

För att ta ett exempel; i Kronoberg beklagade sig sekretariatet över att de utåtriktade aktiviteterna hade blivit lidande av kravet på att få fram ett utkast till tillväxtavtal till den utsatta tidpunkten. Med tanke på de svårigheter som partnerskapet i Kronoberg har haft med den externa förankringen kanske inte detta var en helt lyckat prioritering. Ett annat exempel är den indikativa finansieringen. I syfte att fylla i de rader som Näringsdepartementet ville ha ifyllda, höftades ett antal summor till på ett inte helt igenom seriöst sätt. I Regeringskansliets egen utvärdering av tillväxtavtalens första år kan man läsa en liknande, skarp, kritik av det statliga inflytandet i detta avseende. Bland annat skriver man:

Avtalsarbetet präglas i hög grad av att de ursprungliga initiativen har kommit från nationellt och regionalt statligt håll. Anvisningar och råd om arbetet har tagits fram i en myndighetskultur och kan av många utanför denna uppfattas som formell och oengagerande. (Ds 2001:15, s. 32)

De nationella myndigheternas bristande engagemang har också betydelse för partnerskapens självständighet och handlingskraft. Partnerskapen är särskilt beroende av de medel som länsarbetsnämnden vill satsa i tillväxtavtalen. länsarbetsnämnden utgör den enskilt viktigaste potentiella bidragsgivaren i tillväxtavtalen. Läns-

arbetsnämndens agerande i Kalmar län illustrerar tydligt de svårigheter som uppstår när stabiliteten i åtagandena saknas. I Kalmar län engagerade sig länsarbetsnämnden inledningsvis starkt i partnerskapsarbetet. Man lovade att bidra med nästan 100 miljoner kronor under tillväxtavtalets treårsperiod. Så kommer nu inte att bli fallet. Länsarbetsnämndens bidrag kommer förmodligen att stanna vid en bråkdel av den summan. Bakom denna reträtt ligger bl.a. förändrade signaler från AMS centralt; i praktiken en skärpning av AMS tolkning av i vilka sammanhang länsarbetsnämnden kan bidra med medel. I det läget hjälpte det inte ens att regionförbundet och länsarbetsnämnden skrev ett gemensamt brev till biträdande näringsministern och till AMS generaldirektör.

Detta är ingen fråga som är begränsat till AMS. Det är ett generellt problem för partnerskapen att användningen av statliga medel i tillväxtavtalsarbetet är mycket strikt reglerade, även om det i de enskilda fallen kan finnas legitima skäl för en sådan reglering. Genom att länsarbetsnämnden utgör en så stor potentiell bidragsgivare får deras agerande emellertid betydande konsekvenser för partnerskapen och för tillväxtavtalsarbetet i stort.

Det bristande engagemanget från de centrala myndigheterna kan i ett vidare perspektiv ses som ett utslag av statsförvaltningens starka sektorisering. När den svenska välfärdsstaten byggdes upp var det med ett antal nyinrättade centrala ämbetsverk, däribland AMS, i ledningen för de olika sektorerna och med kommunerna som huvudsakliga verkställare av politiken (Ehn, 1999, s.1 ff). Det är sektorstyrningen som har varit dominerande i svensk statsförvaltning, även om en mer nivåsamordnad statlig förvaltningsfunktion med länet som territorium alltid har funnits som alternativ och periodvis också fått en starkare betoning. Sektoriseringen gör det svårt att föra en samordnad regional utvecklingspolitik, med eller utan tillväxtavtal.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att partnerskapen i tillväxtavtalen inte kan agera och fatta självständiga beslut på det sätt som annars kännetecknar partnerskap. Partnerskapen i tillväxtavtalen kan mer ses som en samplaneringsprocess än ett partnerskap.

5.5.2 Finansiering

En viktig utgångspunkt för partnerskapets arbete med att ta fram ett tillväxtavtal var att definiera det s.k. statliga regionala tillväxtkapitalet. Som redovisats i kapitel 4 (avsnitt 4.2.3) utgörs detta tillväxtkapital av de resurser för tillväxt och sysselsättning som tillfaller regionerna och som kan komma ifråga för genomförandet av tillväxtavtalet. De statliga medel som är aktuella återfinns främst inom anslaget för allmänna regionalpolitiska medel (länsanslaget) samt inom ramen för arbetsmarknadspolitikens anslag för otraditionella medel (Ds 2000:7, s. 8). Det bör noteras att delar av tillväxtkapitalet kan vara uppbundet av tidigare gjorda åtaganden från de statliga myndigheternas sida, vilket innebär att det inte är säkert att summan av tillväxtkapital i praktiken finns tillgänglig för åtgärder inom tillväxtavtalets ram. Vidare har såväl myndigheter som EG:s strukturfondsprogram mål, direktiv, ramar, riktlinjer etc. att följa, vilka inte upphör att gälla för att tillväxtavtalet tillkommer. Det finns med andra ord klara begränsningar när det gäller möjligheten att utnyttja tillväxtkapitalet på det sätt som partnerskapet finner lämpligast.

Det största problemet när det gäller frågan om partnerskapets självständighet och handlingskraft är att de saknar beslutsbefogenheter när det gäller de resurser som de deltagande aktörerna kan ställa upp med. Över sina resurser förfogar den enskilda aktören i partnerskapet suveränt. Detta var inledningsvis en stor källa till besvikelse bland de regionala aktörerna. I viss utsträckning finns denna besvikelse fortfarande kvar.

Som nämnts är länsarbetsnämnden den klart viktigaste potentiella finansiären. I exempelvis Kronoberg beräknas länsarbetsnämnden bidra med drygt 40 procent av den totala finansieringen; i kronor räknat 100 miljoner.

I praktiken innebär denna frivillighets- och konsensusmodell att partnerskapen inte fattar några enskilda projektbeslut. De har inte heller något formellt inflytande över de resurser som krävs för finansieringen av de olika projekten i tillväxtavtalet. Tillväxtavtalet är därmed inte något "avtal", utan skall ses mer som en viljeyttring från partnerskapets aktörer.¹⁸

Den indikativa finansieringsplan som partnerskapen har angivit i tillväxtavtalen är i högsta grad indikativ. Det sätt på vilket länsarbetsnämnden i Kalmar län backade från sina åtaganden är ett

¹⁸ Som tidigare nämnts föreslår regeringen nu också att beteckningen skall ändras från regionala tillväxtavtal till regionala tillväxtprogram (prop. 2001/02:4).

tydligt exempel på detta. Hur länsarbetsnämnden resonerar när det gäller finansieringen visar också på det lösliga i hela processen. Länsarbetsnämnden gjorde helt enkelt så att man kontrollerade hur mycket pengar som fanns avsatta för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning; en verksamhet som kan betraktas som inriktad mot tillväxt. Sedan sade man att alla medel inom den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen är möjliga att använda inom tillväxtavtalets ram.

Andra summor i finansieringsplanen bygger på fromma förhoppningar och önskemål. Den angivna medfinansiering från näringslivet i Kronobergs län utgår exempelvis från dels det behov av privat finansiering som finns mer formellt inom ramen för strukturfondsarbetet och landsbygdsstödet, dels från en principiell syn från partnerskapet att tillväxtavtalet kräver ett ansenligt engagemang från det privata näringslivet.

Den indikativa finansieringen bidrog till att föra bort ett förhandlingsmoment från partnerskapen.¹⁹ Därtill gjorde det förmodligen arbetsklimatet där mer angenämt; man slapp en splittrande diskussion om finansieringsfrågor. Nu gjordes det i stället en grov skattning från ledningen för partnerskapet, huvudsakligen för att uppfylla Näringsdepartementets krav. Uppgifterna kom fram hastigt och utan någon djupare analys bakom.

När tillväxtavtalen lanserades var det som nämnts med EG:s strukturfonder som förebild. Det finns dock en mycket viktig skillnad i förutsättningar mellan strukturfondsarbetet och tillväxtavtalen. I strukturfondsarbetet tillförs "nya" pengar från EG:s strukturfonder; i tillväxtavtalen tillkommer inga sådana nya pengar. En rimlig hypotes är att samarbetet mellan de olika aktörerna underlättas av att det tillförs extra resurser om man kommer överens. Visserligen kan samarbetet i partnerskapen fungera bra utan dessa tillkommande pengar. Men då bör det, återigen, framhållas att partnerskapet inte har någon beslutanderätt över de medel som satsas inom ramen för tillväxtavtalen. Skulle man haft detta, samtidigt som inga nya medel tillfördes, torde det vara en minst lika rimlig hypotes att konfliktnivån skulle höjas åtskilligt. Som nu är fallet kan parterna godta finansieringsplanen, eftersom man vet att den är i högsta grad indikativ. Kanske inte ett "jippo", som en tjänsteman kallar den, men knappast heller en seriös plan för finansieringen av tillväxtavtalen.

¹⁹ Detta framgår också av Regeringskansliets egen utvärdering av tillväxtavtalens första år, där det konstateras att förhandlingsinslaget i tillväxtavtalen, trots motsatta intentioner, saknas (Ds 2001:15, s. 25).

Avsaknaden av nya medel har också den konsekvensen att tillväxtavtalsprojekten konkurrerar med andra presumtiva regionala projekt. Varje projekt som finansieras genom tillväxtavtalet gör det på bekostnad av något annat möjligt projekt.

5.5.3 Resultat

Resultatet av tillväxtavtalsarbetet är en indikator på hur partnerskapsmodellen har fungerat. Men det är inte den enda indikatorn. Det kanske viktigaste skälet för att inte använda resultatet av tillväxtavtalsarbetet som ett centralt kriterium på hur väl partnerskapsmodellen har fungerat är att detta resultat inte helt lätt låter sig utläsas. Det finns flera skäl till detta. För det första är tillväxtavtalsarbetet långsiktigt till sin karaktär. Det är knappast rättvist att i inledningsfasen av genomförandedelen av processen utvärdera huruvida resultatet har varit lyckat eller ej. Det är inte heller helt lätt att på ett enkelt sätt "mäta" resultatet av tillväxtavtalsarbetet. Det går möjligen att se hur många projekt som startats inom ramen för tillväxtavtalet. Det går också att utifrån involverade aktörers syn på de olika projekten och utifrån om de har bidragit till att direkt skapa nya arbetstillfällen bedöma om de varit mer eller mindre lyckade. Men, för att ta några exempel, många projekt har inte som syfte att i ett första skede leda till fler arbetstillfällen, andra projekt kanske hade genomförts ändå. Projekt inom tillväxtavtalet kanske också konkurrerar ut annan verksamhet; verksamhet som ur ett tillväxtperspektiv skulle varit att föredra. Över huvud taget är det svårt att skilja ut vad som skulle kunna vara resultat av tillväxtavtalet och vad som är resultat av förändringar utanför tillväxtavtalet.

Med tanke på svårigheterna att mäta resultaten av tillväxtavtalsarbetet begränsar sig ambitionen här till att analysera aktörernas uppfattningar om vad tillväxtavtalen har givit för resultat så här långt.

Det ömsesidiga förtroende mellan de olika aktörerna som partnerskapsmodellen i praktiken bygger på kan bara skapas om samarbetet uppfattas ge resultat. Partnerskapen bygger emellertid inte enbart på att resultat uppnås, utan också att resultaten skall komma relativt snabbt. Partnerskap är inga permanenta organisationer. Den något paradoxala följden blir att partnerskapen, som tenderar att vara särskilt vanliga inom tillväxt- och utvecklingspolitiken, blir för sin existens avhängiga konkreta resultat på rela-

tivt kort sikt. Detta samtidigt som tillväxt- och utvecklingspolitiken är mycket långsiktig till sin karaktär. Det sistnämnda bör vi ha i åtanke när resultaten av partnerskapens arbete så här långt i processen skall diskuteras.

En vanlig synpunkt som framkommer i intervjuerna är att tillväxtavtalen egentligen inte har inneburit något nytt. De projekt som äger rum hade kommit till stånd ändå. Studerar man Tillväxt Kronobergs projektdatabas växer en liknande bild fram. Länsarbetsnämndens arbetsmarknadsutbildningar och länsstyrelsens landsbygdsstöd utgör en betydande del av projekten i databasen. Både arbetsmarknadsutbildning och landsbygdsstöd är verksamheter som skulle ha genomförts ändå, alldeles oavsett om det finns ett tillväxtavtal eller inte. Möjligtvis får de i vissa fall en något annorlunda form genom att genomföras inom tillväxtavtalsramen, ibland kanske också tidpunkten flyttas fram något.

Av det material som har varit tillgängligt framgår exempelvis att Industriutbildning utgör det överlägset största projektet i Kronoberg med en beräknad kostnad på över 28 miljoner kronor. Denna industriutbildning, där bl.a. utbildning av svetsare, plåtslagare och CNC-operatörer ingår, torde tillhöra de vanligaste arbetsmarknadsutbildningarna sett i ett riksperspektiv. Dessa yrkesutbildningar har säkerligen betydelse för att begränsa flaskhalsproblematiken och därmed indirekt för tillväxten, men de kan knappast ses som något nytt tillväxtskapande instrument. Och i likhet med i princip all arbetsmarknadsutbildning inom tillväxtavtalets ram skulle den ha ägt rum även utan tillväxtavtal, vilket också bekräftas av länsarbetsnämnden i Kronoberg.

Även i Kalmar län framfördes synpunkten att tillväxtavtalet inte innebar något nytt i sak. Rupen fanns redan och de insatsområden som förs fram i tillväxtavtalet finns redan omnämnda i Rupen. Rupen och tillväxtavtalet betraktas också som en och samma process, där tillväxtavtalet utgör ett av instrumenten för att förverkliga förslagen i Rupen. Det som tillväxtavtalen möjligtvis har bidragit med är att ge lite extra kraft åt regionala utvecklingsprojekt, t.ex. genom att den statliga finansieringen har underlättats något. Tillväxtavtalen kan också underlätta samordningen mellan projekt och även bidra till en fokusering på tillväxtfrågor, vilket kan ha positiva konsekvenser på sikt. En synpunkt som framförs är att man på länsstyrelsens tid – före försöksverksamheten – hade en tendens att splittra de regionala utvecklingsinsatserna på många mindre projekt. Projekt som inte ger någon effekt ur ett större regionalt perspektiv. Nu menar man att det har skett en förändring

genom regionförbundet och genom arbetet med Rupen och följaktligen även tillväxtavtalet. Regionförbundet har en mer långsiktig linje med fokus på infrastrukturen i bred bemärkelse.

Ovanstående beskrivningar av tillväxtavtalsarbetets resultat antyder att tillväxtavtalen mest fungerar som en fin "kappa" som hängs över diverse olika projekt. Projekt som förmodligen hade genomförts oavsett om tillväxtavtalen hade funnits eller ej. Tillväxtavtalen är i den meningen mycket upphaussade; "mycket väsen för lite ull", som en av intervjupersonerna uttrycker det.

Tillväxtavtalsarbetet har dock även haft vissa positiva effekter. En sådan effekt, som framhålls av så gott som samtliga intervjupersoner, är att samarbetsklimatet har förbättrats. Här finns således en direkt koppling till partnerskapsmodellen. Aktörerna i det lilla partnerskapet menar att man har fått en större förståelse för varandras olika förutsättningar. Näringslivet har också kommit in mer i den regionala utvecklingsprocessen. I Kalmar län framhålls särskilt att relationen mellan näringslivet och högskolan har förbättrats. Ökad förståelse kan leda till ökat förtroende och i förlängningen ha positiva konsekvenser för det regionala tillväxtarbetet. Det bör dock påpekas att det förhållandet att samverka i en grupp leder till ett förbättrat samarbetsklimat och ökad förståelse inte är något unikt för partnerskapsmodellen, utan mer är en konsekvens av att arbeta i grupp.

Det bör också noteras att det är de små partnerskapen som framhåller det förbättrade samarbetsklimatet. Det är inte självklart att denna framväxande samsyn når utanför denna begränsade krets. I Kronoberg har man i vart fall haft betydande problem med förankringen av tillväxtavtalsarbetet, som vi har redogjort för tidigare i avsnittet. I Kalmar län har man däremot lyckats betydligt bättre med förankringen.

För Kalmar läns del är det också frågan om det är partnerskapsarbetet i tillväxtavtalet som har lett till ett förbättrat samarbetsklimat, eller om det kan finnas andra skäl. Regionförbundet i Kalmar län har sedan sin tillkomst bedrivit ett intensivt arbete för att förbättra samarbetsklimatet i länet och för att få de olika aktörerna i detta av tradition splittrade län att dra åt samma håll. Bland annat i samband med Rupens tillkomst har en omfattande diskussions- och förankringsprocess ägt rum. Det förbättrade samarbetsklimatet torde mer sammanhånga med regionförbundets aktiviteter och arbetet med Rupen än med partnerskapet specifikt.

6 Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen – viktigare slutsatser

6.1 Inledning

Partnerskapsmodellen i den form den har i de regionala tillväxtavtalen utgör ett typiskt exempel på en modern modell som har importerats, eller om man så vill imiterats. En fråga som kan ställas är om partnerskapsmodellen är ett exempel på en lösning som söker sitt problem, eller något annorlunda formulerat: vad ville regeringen åstadkomma med hjälp av partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen?²⁰ I den proposition där regeringen presenterar förslaget om regionala tillväxtavtal (prop.1997/98:62) framhåller man "nya samarbetsformer och diskussioner om val av åtgärder och hur dessa skall prioriteras" som en positiv erfarenhet från arbetet med EG:s strukturfondsprogram. Och därmed implicit som en förebild för hur man bör arbeta med de regionala tillväxtavtalen. I propositionen talas det också om "kunskapsutbyte" och "nya möjligheter att samordna resurser" mellan aktörer på den centrala och regionala nivån. Utförligare än så blir inte regeringen här när det gäller partnerskapets roll. Vad man kan förstå av regeringens uttalande i andra sammanhang är att partnerskapsmodellen är tänkt att bidra till lokal mobilisering och till att regionernas unika tillväxtmöjligheter tas tillvara samt mer allmänt bidra till att samordning och samsyn skapas och säkerställs.

Partnerskapsmodellen introduceras uppenbarligen av regeringen som en "modern" modell för samverkan. Detta utan någon djupare analys av om och i så fall när modellen fungerar bra. Inte heller tycks man närmare ha tänkt igenom partnerskapsmodellens konsekvenser i olika avseendet, t.ex. när det gäller olika demokratispekter. Det finns också element av symboliskt handlande i regeringens sätt att introducera partnerskapsmodellen. Tillväxt är

²⁰ En besläktad fråga är givetvis vad regeringen egentligen vill åstadkomma med tillväxtavtalen. Den frågan faller emellertid utanför den här studiens fokus på partnerskapsmodellen.

inget som lätt låter sig styras från Regeringskansliet och inte ens från landshövdingensresidensen. Genom att introducera partnerskapsmodellen ger regeringen en signal att man betraktar frågan som viktig och att man är beredd att agera okonventionellt och icke-byråkratiskt för att nå målet. Det finns här emellertid en betydande diskrepans mellan prat och handling. Regler, liksom mål för politikområden och myndigheters verksamhet, ligger fast. Inte heller tillförs processen några nya pengar. Inte mycket konkret sker således på central nivå. Det finns en risk att det uppstår problem om regeringen lovar en kraftfull obyråkratisk satsning och sedan inte kan leva upp till det löftet.

6.2 Partnerskapsmodellen inget effektivt redskap i tillväxtavtalsarbetet

Till att börja med kan det konstateras att de partnerskap som det oftast syftas på i de olika utvärderingar som har gjorts, de s.k. stora partnerskapen, knappast kan betraktas som partnerskap överhuvudtaget, utifrån de kriterier som redovisas i kapitel 3. De stora partnerskapen kan ses som en form av stormöten, där de förslag som tas fram i de små partnerskapen förankras. De stora partnerskapens inflytande på tillväxtavtalsarbetet är också mycket begränsat.

Det är de små partnerskapen som har haft möjlighet att fungera som effektiva redskap i tillväxtavtalsarbetet, eller rättare sagt borde ha haft möjligheten. I praktiken saknar dessa partnerskap maktresurser. Viktigast av allt; man har inga beslutsbefogenheter när det gäller fördelningen av medel till de olika projekten. Över dessa medel förfogar de enskilda aktörerna suveränt. Den indikativa finansieringsplan som ingår i tillväxtavtalets programdokument blir därför mycket preliminär till sin karaktär, närmast fiktiv. Avsaknaden av egna maktresurser reducerar partnerskapen till vanliga samarbetsgrupper, dock rejält uppblåsta i retoriken.

I denna situation minskar också tillväxtavtalens betydelse. Det mesta skulle gjorts ändå, snarast krånglar avtalen till det regionala utvecklingsarbetet genom att tvinga in de regionala aktörernas planerade insatser i den mall som föreskrivs från centralt håll.

Det ovan sagda skall inte uppfattas som en kritik av de enskilda aktörernas agerande. Ett omfattande och ambitiöst arbete har lagts ner både i Kronoberg och i Kalmar län på att skapa effektivt arbetande partnerskap och göra något bra av tillväxtavtalen.

Samarbetsklimatet mellan aktörerna i partnerskapen har också förbättrats, vilket kan ha positiva konsekvenser för tillväxten i ett längre perspektiv. Särskilt bör framhållas det mycket omfattande arbetet med att förankra det regionala utvecklingsprogrammet (Rupen) i länet, som regionförbundet i Kalmar län har genomfört. I Kalmar län har också tillväxtavtalen fått en mer modest roll, som bara ett av flera redskap att förverkliga intentionerna i Rupen med.

Problemen för partnerskapen kan i ett vidare perspektiv ses som ett utslag av den svenska statsförvaltningens starka sektorisering. Det är svårt att åstadkomma tvärspektoriell samverkan och samordning på regional nivå när det är den enskilda sektorns effektivitet som i praktiken prioriteras från central statlig nivå.

6.3 Partnerskapsmodellen är tveksam ur ett demokratiperspektiv

En samverkansgrupp utan några egentliga maktresurser kan väl knappast utgöra något stort demokratiskt problem? När det gäller partnerskapsmodellen i tillväxtavtalen, som den fungerar i dag, är nog detta riktigt. Varken representativiteten eller ansvarsutkrävandet utgör några stora problem, som partnerskapen nu är organiserade. I de små partnerskapen sitter huvudsakligen organisationsrepresentanter och deras mandat är tydligt. Visserligen försvåras möjligheten att utkräva ansvar i partnerskapsmodellen; ansvaret tenderar att upplösas i de förhandlingar som förs i partnerskapen, men detta är emellertid av mindre betydelse när alla viktiga beslut tas utanför partnerskapen, hos de enskilda aktörerna och i Kalmar län också i den politiska församlingen i regionförbundets fullmäktige.

Däremot finns det en avgörande skillnad i demokratisk legitimitet och förankring mellan partnerskapen i Kronoberg och Kalmar län. I Kronoberg har partnerskapen och hela tillväxtavtalsprocessen en svag legitimitet bland länets förtroendevalda. Förankringen bland länets kommuner är dålig. I Kronoberg leds tillväxtavtalsarbetet av en statlig tjänstemannaorganisation, länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan visserligen ses som en länk i den demokratiska styrkedjan, men man har inget starkt förtroende bland länets valda representanter. I Kalmar län åtnjuter däremot partnerskapen och tillväxtavtalsprocessen ett starkt förtroende. Tillväxtavtalet är väl förankrat ute i länet. Regionförbundet, som leder tillväxtavtalsarbetet i Kalmar län, har en stark legitimitet

bland länets förtroendevalda, vilket i och för sig inte är särskilt konstigt med tanke på att regionförbundets politiker är valda just av dessa förtroendevalda. Regionförbundets legitimitet är emellertid stark även bland andra regionala aktörer, som t.ex. näringslivsföreträdarna.

Den slutsats som kan dras av detta är att legitimiteten för det regionala utvecklingsarbetet blir större om arbetet leds av kommunalt förankrade förtroendevalda och inte av en statlig förvaltningsmyndighet. Möjligtvis en föga överraskande iakttagelse, men det är ändå frapperande hur stor skillnaden är mellan de båda länen i detta avseende. Huvudmannskapet är viktigt i demokratihänseende.

Partnerskapens maktmässiga svaghet bidrar således till att göra de demokratiska problemen med modellen något mindre akuta. Latent finns dock vissa demokratiproblem. Redan nämnd är svårigheten att utkräva ansvar och få insyn. Ett annat latent demokratiproblem gäller det eventuella inflytandet över den politiska beslutsprocessen och politikutformningen som inflytelserika aktörer kan få genom deltagandet i partnerskapsarbetet. Sammansättningen av partnerskapen är en viktig fråga ur ett demokratiperspektiv. Frågan om ett brett demokratiskt inflytande över partnerskapens ledning kan inte avfärdas med att det är de traditionellt resursstarka aktörerna som måste prioriteras. Regional utveckling och tillväxt kan inte enbart vara en fråga för partnerskapens "tillväxtkoalition"; detta berör alla länets medborgare. Det är emellertid inte självklart hur ett bredare demokratiskt deltagande i de små partnerskapen skall gå till utan att dessa partnerskaps roll som ledande aktör i tillväxtavtalsarbetet i praktiken urholkas.

Referenser

Intervjupersoner

Kronoberg:

Eilon Fransson, Företagarna
Hans-Åke Lindvall, Tingsryds
kommun
Rolf Marklund,
Länsarbetsnämnden
Bo Nilsson, ALMI
Anders Roselius, Lessebo
kommun
Per Schöldberg, Länsstyrelsen
Per Selldén, Markaryds
kommun
Monica Skagne,
företagarrepresentant
Gunbritt Öhlén,
Kommunförbundet Kronoberg

Kalmar län:

Göran Borgö, Högskolan i
Kalmar
Bertil Eifré, Regionförbundet
Monica Häll,
Länsarbetsnämnden
Conny Jansson, Västerviks
kommun
Roland Karlsson, Kalmar
kommun
Sven-Olof Karlsson, Sydsvenska
Handelskammaren
Anders Lotsengård, ALMI
Bo Lönnqvist, Torsås kommun
Lars Tyrberg, Oskarshamns
kommun

Ds 2000:7, *Tillväxt i hela Sverige*. Rapport från en granskningsgrupp för bedömning av länens arbete med regionala tillväxtavtal.

Ds 2001:15, *Rapport om tillväxtavtalen. Första året*.

Ehn, P. 1999, Länsstyrelsen i ett sektoriserat samhälle, i *Länsstyrelsens roll i den svenska statsförvaltningen*. Malmö: Länsstyrelsen i Skåne län.

- Elander, I. 1999, Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitikens tid? i *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvol. IX, SOU 1999:83.
- Elofsson, K. & Rindefjäll, T. 1998, *Flernivådemokrati – en teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fernández, C. 1999, NOSAM. *Nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Geddes, M. 1998, *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Gidlund, J. 1998, *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. Regionförbundet i Kalmar län.
- Gidlund, J. & Sörlin, S. 1993, *Det europeiska kalejdoskopet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gorpe, P. 2000, *Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv*. Rapport 7 från Regionalpolitiska utredningen.
- Hallin, G. 2000, Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete – lösa förbindelser eller lösta problem? i *Epokskifte och demokrati-paradoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet/ Svenska Kommunförbundet/SIR/Nordregio.
- Hallin, G. & Lindström, B. 1998, *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*. Östersund: SIR.
- Harding, A. 1998, Public-Private Partnerships in the UK, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: Macmillan Press.
- Hellström, E. et al 2000, Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge. Stockholm: Nordregio (stencil).
- Jacobsson, B. 1984, *Hur styrs förvaltningen?* Stockholm: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. 1997, *Europa och staten*, i SOU 1997:30. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. 1999, *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Stockholm: Score.
- Jerneck, M. & Gidlund, J. 2001, *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber.

- Johansson, M. 2000, Partnerskapet – nya samarbetsformer för regional utveckling eller ”kejsarens nya kläder”? Jönköping: IHH (B-uppsats, statsvetenskap).
- Jönsson, C. 1999, Nätverkens Europa, i *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvol. IX, SOU 1999:83.
- Landstingsförbundet, 1998, *Partnerskap, en ny förvaltningsmodell*.
- Ledningskonsulterna, 1999, Ex-anteutvärdering av förslag till tillväxtavtal för Västernorrlands, Värmlands, Dalarnas, Uppsala, Gotlands, Hallands och Skånes län. (Stencil).
- Lerdell, D. & Sahlin-Andersson, K. 1997, *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*, i SOU 1997:33. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Mackie, D. Dancing while Standing Still. Internetdokument, <http://www.partnerships.org.uk>
- Mötesprotokoll, PM, brev m.m. från partnerskapen i Kronoberg och Kalmar län.
- Nordregio, 1999, Ex-anteutvärdering av utkastet till regionala tillväxtavtal. Stockholm: Nordregio (stencil).
- Nordregio, Ledningskonsulterna & SIR, 2000, Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå. Stockholm: Nordregio (stencil).
- NUTEK, 1999, *De regionala tillväxtavtalen – en utvärdering av regionernas utkast till förslag*. Rapport 1999:12. Stockholm: Nutek.
- Olsson, Jan 2000, Demokratiparadoxer i strukturfondspolitiken, i *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet/Svenska Kommunförbundet /SIR/Nordregio.
- Olsson, Jörgen 2000, *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Stockholm: Landstingsförbundet.
- Peters, B.G. 1998, "With a Little Help From Our Friends": Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: Macmillan Press.
- Pierre, J. 1998, Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. London: Macmillan Press.
- Pierre, J. 1998, Local Industrial Partnerships: Exploring the Logics of Public-Private Partnerships, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in*

- Urban Governance. European and American Experience.*
London: Macmillan Press.
- Pierre, J. 1998, Conclusions, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience.* London: Macmillan Press.
- Prop. 1996/97:36. Den regionala samhällsorganisationen.
- Prop. 1997/98:62. Regional tillväxt – för arbete och välfärd.
- Prop. 1999/2000:1. Budgetpropositionen.
- Prop. 2001/02:4. En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.
- Prop. 2001/02:7. Regional samverkan och statlig länsförvaltning.
- Regionalt tillväxtavtal för Kalmar län, 2000.
- Regionalt tillväxtavtal för Kronobergs län, 1999.
- Regionalt tillväxtavtal för Kronobergs län. Analys- och underlagsbilaga, 1999.
- Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län, 1999.
- Regionförbundet i Kalmar län, 1999, "De första 18 månaderna". Verksamhetsberättelse 1997–98.
- Rosengren, B. & Sahlin, M. 1999, "Täck hela landet med tillväxtavtal", DN Debatt, 99.02.03.
- Sahlin-Andersson, K. 2000, *Transnationell reglering och statens omvandling. Granskningssamhällets framväxt.* Stockholm: Score.
- Savitch, H.V. 1998, The Ecology of Public-Private Partnerships: Europe, i Pierre, J. (ed), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience.* London: Macmillan Press.
- Skr. 1998/99:96. Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen.
- Skrivelse 1999.06.07, Yttrande över förslag till tillväxtavtal. Kommunförbundet Kronoberg.
- Skrivelse 2000.02.15, Förtydliganden och kommentarer till TVXT Kronoberg 2000–2002.
- SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.* Slutbetänkande från Parlamentariska regionkommittén (PARK).
- Statskontoret 1998:12, *Privatfinansiering genom partnerskap.*
- Statskontoret 2001:01, *Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan.*
- Sundström, G. 2000, "Ett relativt blygsamt förslag". *Resultatstyrningens framväxt sett ur tre perspektiv.* Stockholm: Score.
- Westholm, E. 2000, *Partnerskap – ett modeord eller ett nytt samhälle. Erfarenheter från ett europeiskt forskningssamarbete.* Falun: Dalarnas Forskningsråd.

BILAGA 1a

Partnerskapen i tillväxtavtalsarbetet – Kronobergs län

I denna bilaga beskrivs partnerskapsprocessen i Kronobergs län. Bilagan inleds med en kort bakgrundsbeskrivning med fakta om länet. Därefter följer först ett avsnitt om organiseringen av partnerskapsarbetet och sedan ett avsnitt där vissa viktigare aktörer beskrivs. Avslutningsvis följer två avsnitt som beskriver demokrati- respektive effektivitetsaspekter av partnerskapsprocessen.

Kronoberg – en kort bakgrund

Kronoberg:

Invånare: 177 000

Yta: 9 424 km², vilket motsvarar cirka 2 procent av Sveriges befolkning på 2,1 procent av landets yta

Befolkningstäthet: 21 invånare/km²

Kommuner: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö, Älmhult

Största kommuner: Växjö 74 000 invånare, Ljungby 27 000 invånare

Residensstad: Växjö

Kronoberg har under de senaste åren minskat sin befolkning; under perioden 1995–1998 förlorade man 2 600 invånare. Växjö är den enda av länets kommuner som har ökat sitt befolkningstal under den senaste tioårsperioden.

Sysselsättningsmässigt har Kronoberg sedan länge hävdats sig väl i en jämförelse med övriga landet; periodvis har man haft landets lägsta arbetslöshet. Andelen förvärvsarbetande av befolkningen överträffas endast av Jönköpings län. Det är industrisektorn och i synnerhet verkstadsindustrin som har räddat länets sysselsättning; tillverkningsindustrin svarar för en betydande andel av antalet

arbetstillfällen. Det finns ett antal större företag i Kronoberg, bland annat Profil Gruppen och IKEA, men länet kännetecknas mer av att ha ett betydande antal små och medelstora företag. Det finns en hel del av Gnosjöandan också i Kronobergs län. Offentlig sektor och tjänstesektorn har sysselsättningsmässigt en förhållandevis svag ställning i Kronoberg. Eftersom dessa två sektorer har en hög andel kvinnligt anställda blir en konsekvens att arbetsmarknaden för kvinnor är relativt sett begränsad i länet. Det är därför inte särskilt förvånande att Kronoberg har den näst lägsta andelen kvinnor av befolkningen, bara Norrbotten ligger sämre till. Förmodligen som en konsekvens av länets näringslivsstruktur har Kronobergs befolkning en låg utbildningsnivå och låg genomsnittsinkomst.

Den ekonomiska tillväxten i länet har varit god. När det gäller utvecklingen av bruttoregionprodukten (BRP) under perioden 1985–1996 intar Kronobergs län en preliminär tredjeplats i landet.

Organiseringen av tillväxtavtalsarbetet

Det vore fel att säga att tillväxtavtalsarbetet fick en flygande start i Kronobergs län. En av de mest framträdande aktörerna i arbetet beskriver "startsträckan" som lång. De potentiellt ledande aktörerna förhöll sig inledningsvis avvaktande. Inom den styrande ledningsgruppen, det lilla partnerskapet, skilde sig också utgångspunkter och värderingar starkt till att börja med. Av intervjuerna framgår att det grundläggande förtroendet mellan parterna inledningsvis saknades. En av intervjupersonerna uttrycker det som att aktörerna ägnade sig åt "bevakning istället för samverkan".

Det stora partnerskapet

Kronoberg utmärker sig genom att ha ett extra stort partnerskap; cirka 150 personer från politik, förvaltning och näringsliv ingår i tillväxtavtalets stora partnerskap. En sådan bred samling kan inte ha någon operativ funktion. De stora partnerskapets roll har huvudsakligen varit att fungera som en förankrings- och legitimitetsgrundande församling (se t.ex. Regionalt tillväxtavtal för Kronoberg 1999, s. 5).

Kronobergs stora partnerskap träffades totalt tre gånger under arbetet med att ta fram det regionala tillväxtavtalet. Det första av

dessa partnerskapsmöten beskrivs av intervjupersoner som rätt kaotiskt; "det rädde en mycket stor förvirring", som en intervju-person uttrycker det. Det är en stor apparat att dra samman så många deltagare, vilket bidrar till att begränsa antalet möten; bland annat som en följd av detta blir det operativa inflytandet begränsat. Det bör emellertid tilläggas att det i tillväxtavtalsarbetet har funnits olika arbetsgrupper, inte bara ett stort och ett litet partnerskap. I Kronoberg har man aktivt arbetat för att bygga olika nätverk. Inom exempelvis ett av insatsområdena i tillväxtavtalet (det finns sammanlagt fem sådana områden) – Företagsutveckling – har under arbetets gång mer än hundra personer varit inblandade (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 7).

Det stora partnerskapet under genomförandefasen

I tillväxtavtalets programdokument skisseras Tillväxt Kronobergs organisation under tillväxtavtalets genomförandeskede. Även i denna fas skall man arbeta med ett stort partnerskap, vars roll definieras som "förankring och legitimitet" (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 5). Det stora partnerskapet skall årligen inbjudas till möte i syfte att ge förankring och legitimitet för näringslivssatsningarna (skr. 00.02.15, s. 1).

Det lilla partnerskapet

Tillväxtavtalsarbetet i Kronoberg leds av ett litet partnerskap, benämnt ledningsgrupp. Ledningsgruppen bestod inledningsvis av nio personer, med landshövdingen som ordförande. Övriga ledamöter kom från länsstyrelsen, länsarbetsnämnden (Lan), landstinget, kommunförbundet, Företagarna, handelskammaren samt två aktiva företagare. Ledningsgruppen hade till sitt förfogande ett sekretariat sammansatt av personer från länsstyrelsen, landstinget, Kommunförbundet Kronoberg samt ALMI.

Tillväxtavtalsarbetet i Kronoberg drevs (och drivs) under varumärket Tillväxt Kronoberg.¹ Det var landshövdingen och länsstyrelsen som fick inbjudan av regeringen att ingå ett tillväxtavtal. Det var också länsstyrelsen i Kronoberg som förväntades leda verksamheten, i likhet med vad som gällde för samtliga andra län i landet förutom de fyra län där försök med utvidgad regional

¹ Numera förkortat och "uppoppat" till TVXT Kronoberg.

självstyrelse bedrivs. I Kronoberg valde man dock att något tona ned länsstyrelsens ledande roll. Detta görs konsekvent; det är exempelvis inga länsstyrelsebrev som skickas ut med inbjudan till olika möten med partnerskapen, utan det är Tillväxt Kronoberg som står för inbjudan och det "varumärket" ägs gemensamt av länsstyrelse, landsting och kommuner. Från länsstyrelsens sida är man angelägen om att betona det kollektiva ansvaret för tillväxtavtalsarbetet. Likafullt är det landshövdingen som är ordförande i tillväxtavtalsarbetets ledningsgrupp och det är tjänstemän från länsstyrelsen som i sekretariatet har lagt ner mest tid och också haft det avgörande inflytandet när det gäller tillväxtavtalets utformning.

Det lilla partnerskapet har ingen beslutsmakt över de medel som satsas i tillväxtavtalet och inte heller över de organisationer som står för genomförande av olika åtgärder och projekt. Varje part i partnerskapet förfogar själv över sina personella och ekonomiska resurser (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 50). Ledningsgruppen och sekretariatet för Tillväxt Kronoberg har emellertid ett stort inflytande över själva processen genom sin centrala position i tillväxtavtalsorganisationen.

Som antydde inledningsvis i kapitlet var starten för tillväxtavtalsarbetet i Kronoberg trög, bland annat skilde sig utgångspunkter och värderingar mellan de ledande aktörerna. Med det utgångsläget var det kanske inte särskilt förvånande att ledningsgruppen inledde tillväxtavtalsarbetet lite försiktigt, eller för att låna ett uttryck från en intervjuperson: "ledningen var lite så där 'smyg' i början". Regeringen hade emellertid i olika sammanhang understrukit att tillväxtavtalen var viktiga och centrala instrument för att åstadkomma tillväxt.² Detta bidrog till en situation där ledande aktörers tveksamhet kombinerades med en ambition från en stor mängd andra aktörer att delta i tillväxtavtalsarbetet och partnerskapet. Det var olika representanter för den sociala ekonomin, kooperativ, kvinnliga nätverk etc. Sekretariatet spelade i detta läge en strategisk roll. Det var sekretariatet som gjorde prioriteringarna; det var det som i praktiken avgjorde vilka aktörer som skulle "spela första fiolen" och vilka som skulle få en mer perifer roll i partnerskapet och därmed tillväxtavtalsarbetet. Från sekretariatets sida stödde man sig i prioriteringsarbetet på de analyser som fanns sedan tidigare och som inledningsvis hade gjorts i samband med tillväxtavtalsarbetet. Ansvarigt för merparten av analysarbetet var –

² Se t.ex. DN Debatt 3/2-1999. "Täck hela landet med tillväxtavtal", en gemensam debattartikel av statsråden Rosengren och Sahlin.

just det – sekretariatet och där främst tjänstemän från länsstyrelsen.

Det lilla partnerskapet under genomförandefasen

I den organisation för tillväxtavtalets genomförandefas som skisseras i tillväxtavtalets programdokument skall ledningsgruppen – det lilla partnerskapet – finnas kvar, men få en något annorlunda sammansättning. Vi återkommer strax till det. Ledningsgruppen skall utgöra länets policyskapande organ, enligt programdokumentet. Sekretariatet skall även fortsättningsvis sköta det fortlöpande praktiska arbetet. Nytt är att partnerskapet i tillväxtavtalets programdokument aviserar inrättandet av en samordningsgrupp, en projektfinansieringsgrupp, med uppgift att koordinera de offentliga insatserna inom ramen för tillväxtavtalet samt underlätta för de olika projektägarna (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 5).

Den nya ledningsgruppen består av 14 ledamöter, inklusive landshövdingen som ordförande. I ledningsgruppen har länsstyrelsen en representant utöver landshövdingen. Lan och universitetet har också en representant var. Kommuner (kommunförbundet) och landsting har fyra representanter, vilka är politiker. Näringslivet, om man räknar ALMI dit, har sex stycken. Jämfört med den tidigare ledningsgruppen har antalet ledamöter utökats från 9 till 14. Universitetet i Växjö hade också tillkommit som ny aktör i ledningsgruppen. Enligt programdokumentet är det tänkt att ledningsgruppen skall sammanträda fyra till sex gånger per år (Regionalt tillväxtavtal 1999, s.51).

Ledningsgruppens uppgifter preciseras i tillväxtavtalets programdokument till följande punkter (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 51):

- Ta inriktningsbeslut och därav följande rekommendationer till olika möjliga finansiärer. På så sätt arbeta för en ökad koordinering mellan olika aktörer.
- Årligen utveckla Tillväxt Kronoberg genom dialog med olika aktörer.
- Ansvara för att arbetet genomförs med att förbättra sektors-samordningen i länet när det gäller näringslivsfrågor.
- Utvärdera och följa upp tillväxtavtalet.

I de förtydliganden som senare har bifogats tillväxtavtalet anges att ledningsgruppens roll skall vara att ansvara för att tillväxtavtals-

programmet genomförs och att varumärket Tillväxt Kronoberg fungerar som en motor för regionens näringslivsutveckling. Ledningsgruppen förväntas också ta initiativ till angelägna utvecklingsprojekt (skr. 00.02.15, s.2).

Sekretariatets uppgifter preciseras i tillväxtavtalet till följande punkter (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 51):

- Ta fram mötesunderlag
- Sköta omvärldsbevakningen
- Information
- Koordinering
- Utveckla nya former för regionalt utvecklingsarbete

Samordnings- eller projektfinansieringsgruppens bör enligt programdokumentet bestå av de stora regionala finansörerna av Tillväxt Kronoberg, kompletterat med andra viktiga regionala utvecklingsaktörer. Organisationer som därför bör vara med är, enligt samma dokument följande (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 51 f):

- Nya Mål 2, inklusive Utfasningsprogram
- Nya Mål 3
- Länsstyrelsen
- Länsarbetsnämnden
- Landstinget
- Kommunerna (kommunförbundet)
- Näringslivet
- Universitetet
- ALMI

I ett senare skede har denna lista modifierats något; i den projektfinansieringsgrupp som nu har börjat arbeta ingår Mål 2, ESF-rådet, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och landstinget. Enligt programdokumentet har projektfinansieringsgruppen en nyckelroll i genomförandet av tillväxtavtalet. Det är i den här gruppen som kontakten med enskilda projekt och projektidéer äger rum. Tanken är att projektfinansieringsgruppen skall fungera som en "marknadsplats" för nya utvecklingsprojekt, där nya idéer skall spridas till en större krets (Regionalt tillväxtavtal 1999, s.52).

Den nya ledningsgruppen hade sitt första sammanträde den 10 januari 2000. Detta första möte ägnades bland annat åt att diskutera ledningsgruppens arbetsformer med utgångspunkt i en skrivelse från sekretariatet (prot. Kr 10/1 2000). Skrivningarna i tillväxtavtalet och de förtydliganden som senare tillkommit kunde

inte dölja att ledningsgruppen hade svårt att hitta en naturlig roll i det fortsatta tillväxtavtalsarbetet. Sekretariatets förslag, som i protokollet inte refereras närmare, blev en startpunkt för en lång diskussion om ledningsgruppens roll. Vid detta första tillfälle fick sekretariatet bland annat i uppdrag att ta fram uppgifter om hur ledningsgruppen i andra län arbetade.

Även sekretariatets arbetsformer var uppe till diskussion vid detta tillfälle. Av protokollet framgår att sekretariatets arbetsuppgifter skall fördelas mellan tjänstemän på länsstyrelsen, landstinget, kommunförbundet samt ALMI.

Vid ledningsgruppens nästa möte, den 13 april 2000, fortsatte arbetet med att finna de rätta arbetsformerna för ledningsgruppen (prot. Kr 13/4 2000). Bland annat så delades ledningsgruppen in i grupper om två och två med uppgift att presentera varandra och svara på tre frågor: (1) Vem är du? (2) Vad fick dig att tacka ja till medverkan i ledningsgruppen? (3) Vad är du beredd att bidra med? Diskussionen om ledningsgruppens roll fortsatte även vid nästa möte, den 23 maj (prot. Kr 23/5 2000). Här talades om två huvudfunktioner för ledningsgruppen – ambassadörsfunktionen och vara processdrivande/påtryckare. I ambassadörsrollen ligger att fånga upp synpunkter och hantera informationsuppgifterna och i processdrivarrollen att fungera som regelgrupp och uppmärksamma områden utan aktivitet, men däremot inte att prioritera bland projektförslagen.

Nästa ledningsgruppsmöte hölls inte förrän den 15 november 2000 och återigen var frågan om ledningsgruppens mandat och roll uppe till diskussion (prot. Kr 15/11 2000). Vid detta möte framfördes samlade synpunkter från näringslivsföreträdarna. De var inte nöjda med hur ledningsgruppen fungerade. Ett förslag från näringslivet var att partnerskapet fortsättningsvis skulle arbeta i mindre grupper, bland annat för att öka delaktigheten och kreativiteten i partnerskapsarbetet. Inget beslut togs dock vid ledningsgruppsmötet.

Följetongen om ledningsgruppens arbetsformer fortsatte vid ledningsgruppens nästa möte den 13 december (prot. Kr 13/12 2000). Av protokollet framgår att det nu inte var självklart att det skulle finnas en ledningsgrupp, men om en ledningsgrupp skall finnas även fortsättningsvis vill ledamöterna ta ett större ansvar för processen. En fråga som diskuterades i anknytning till detta var hur gränsen mellan projektfinansieringsgruppen och ledningsgruppen skulle dras. Det ansågs viktigt att ledningsgruppen fick möjlighet att yttra sig inför större strategiska beslut.

Ledningsgruppens roll är fortfarande oklar. Någon arbetsordning för ledningsgruppen finns inte heller framtagen. Ledningsgruppens oklara roll framgår också av intervjuerna. En av intervjupersonerna uttrycker det på följande sätt:

Vi vet om att vi inte är beslutsfattande och frågan är ”vad är det vi ska göra då?” Nu kommer jag inte ihåg de exakta orden, men ungefär gick det alltså ut på att vi ska leda, försöka hjälpa till med någonting.

En annan intervjuperson påpekade att det överhuvudtaget är svårt för ledningsgruppen att finna en roll och få förankring för sin verksamhet när det finns så lite konkret i verksamheten – ”man måste ha en vara”.

Aktörerna

Aktörerna i lilla partnerskapet

Ledningsgruppen har under arbetet med att ta fram tillväxtavtalet bestått av nio ledamöter, varav fem har kommit från den offentliga sidan och fyra från den privata. På den offentliga sidan har länsstyrelsen, inkluderat landshövdingen som ordförande, haft två ledamöter, medan Lan, landstinget och Kommunförbundet Kronoberg har haft en vardera. På den privata sidan har Företagarna och Sydsvenska Industri- och Handelskammaren haft en ledamot vardera. De övriga två representanterna för den privata sidan utgjordes av enskilda företagare.

Sekretariatets sammansättning har varierat något över tid. Där har funnits tjänstemän från länsstyrelse, landsting, kommunförbundet, strukturfondernas mål 3 och ALMI. Den viktigaste rollen i sekretariatet har en tjänsteman från länsstyrelsen haft.

Det första som kan konstateras när man studerar Kronobergs lilla partnerskap är att det i stort sett är de förväntade ”tunga”, etablerade aktörerna som återfinns där. En förväntad aktör saknades dock i inledningsskedet, nämligen universitetet. Igenomförandefasen har emellertid universitetet inträtt i ledningsgruppen. Något oväntat är det också att man låter två enskilda företagare ingå i ledningsgruppen.

I stort sett är det ändå de förväntade, etablerade aktörerna som ingår i det styrande lilla partnerskapet, eller som en av intervjupersonerna uttrycker det:

Det är samma gäng som vanligt. Inga nya krafter har kommit in i arbetet.

Från näringslivets sida anser man att ledningsgruppen för Tillväxt Kronoberg har varit lyhörd för näringslivets synpunkter i arbetet fram till det färdiga tillväxtavtalet. Man har inte uppfattat sig som en "gisslan", vilket kan vara fallet i många andra sammanhang där näringslivet sitter med i partnerskap eller liknande organ som skapats av de offentliga myndigheterna. Ofta är man med, men tycker sig inte kunna påverka och måste därför reservera sig mot eventuella förslag för att kunna hålla ryggen fri mot den egna organisationen och dess medlemmar. Så tycks situationen inte ha varit i tillväxtavtalets partnerskapsarbete. Det finns dock en tendens till uppdelning i två grupper, näringslivet i den ena och de offentliga aktörerna i den andra.

Dilemmat ur näringslivets synvinkel är att partnerskapsmodellen oftast tillskapas av offentliga organisationer; det är de som sätter agendan och vanligtvis är i majoritet. Detta påverkar med nödvändighet utfallet av arbetet, vilket vanligtvis också är syftet. När det gäller de regionala partnerskapen i tillväxtavtalsarbetet är emellertid det överordnade syftet att åstadkomma tillväxt. Frågan som man ställer sig från näringslivet är om det är just de personer och organisationer som nu sitter i partnerskapen som är mest lämpade för det uppdraget.

Att de medel som satsas i de olika projekten i tillväxtavtalen företrädesvis kommer från de offentliga aktörerna bidrar också till att markera maktskillnaden mellan de offentliga aktörerna och näringslivet. Näringslivsföreträdarnas roll blir oftare att vara rådgivare och bollplank än att utöva ett mer direkt inflytande över de enskilda projekten. Nu är detta en roll som näringslivets företrädare vanligtvis finner sig till rätta med och det sammanhänger med jävs- och ansvarighetsproblematiken.

De nationella myndigheterna

Det är väl känt att de nationella myndigheterna i allmänhet har förhållit sig avvaktande till tillväxtavtalsprocessen. Det har heller inte förväntats att de nationella myndigheterna skulle delta i ledningen av arbetet. Däremot hade man från regionalt håll vissa förhoppningar om att de i större utsträckning än vad som så här

långt har visat sig vara fallet ville bidra med pengar eller andra resurser till genomförandet av de olika projekten i tillväxtavtalet.

Det finns genomgående en stark kritik mot de nationella myndigheterna i intervjuerna. En vanlig uppfattning på regional nivå är att ledningarna i vissa nationella myndigheter mer eller mindre explicit har kommunicerat ett budskap i organisationen som innebär att man skall förhålla sig avvaktande till tillväxtavtalsarbetet. En tjänsteman beskriver exempelvis sin centrala myndighets agerande på följande sätt:

Jag tycker det är ett oerhört dåligt engagemang från deras sida. /---/ man började väldigt bra, men sedan så lade man liksom locket på. Tillväxtavtalet det var väl någonting som kom vid sidan av. Det var ingenting som man prioriterade, utan det var ju andra saker som man prioriterade.

Flera intervjupersoner anser att ett ökat engagemang från de nationella myndigheterna får man inte förrän regeringen på ett tydligt sätt uppmanar myndigheterna att delta och bidra med resurser i tillväxtavtalsarbetet.

Demokratiaspekter

Representativitet, öppenhet och ansvar

Om representativitet

Tillväxtavtalet i Kronoberg skrevs under av samtliga ledamöter i ledningsgruppen. För de personer som skrev under som representanter för sina respektive organisationer finns inga problem med representativiteten. Det gör det däremot för de enskilda företagare som finns med i det lilla partnerskapet. Vad eller vem representerar de egentligen, utöver sig själva förstås. Detta är också en fråga som företagare själva ställer sig. En av intervjupersonerna uttrycker sig så här på frågan i vilken egenskap som denna deltar i partnerskapsarbetet:

Egentligen vet vi ju inte riktigt. Är det NN (min beteckning), eller är det NN – företagare i Växjö, eller vad är det? /---/ Varför är jag med egentligen?

Dessa enskilda företagare representerar varken kan eller behöver förankra sina ställningstaganden på samma sätt som övriga ledamöter i ledningsgruppen. Den bristande representativiteten gör att

de enskilda företagens inflytande i partnerskapet är mindre än vad som gäller för de traditionella organisationsföreträdarna. Detta hindrar inte att företagen kan utöva inflytande i kraft av kunskap och goda idéer samt utifrån det förhållandet att det är näringslivets utveckling som står i fokus för tillväxtavtalsarbetet. Företagens roll i partnerskapet blir mer att vara rådgivare, inspiratörer och bollplank än "normala" parter i partnerskapsarbetet.

Om öppenhet och ansvar

Som redovisats i kapitel 3 har mycket av den kritik som har framförts mot partnerskapsmodellen gällt problematiken kring öppenhet och ansvar. Innan denna problematik beskrivs när det gäller Kronobergs tillväxtavtalsarbete kan det finnas anledning att vända blicken bakåt och försöka beskriva hur beredningsprocessen kunde se ut inom detta område före tillväxtavtalens tid. En tjänsteman beskriver den traditionella beredningsprocessen när det gäller regionala utvecklingsfrågor på följande vis:

Det finns ju en beredningsprocess i länet, utmejslad av tradition och hävd och förtroendekapital, ofta på tjänstemannanivå. Lite slarvigt kan man säga att man "gör upp". Och det här är inte några lyckta dörrar och hemlighetsfulla människor som stryker omkring i korridorerna, utan det är helt enkelt ett sätt att arbeta på. /---/ När det dyker upp satsningar, då gör man helt enkelt som så att man diskuterar det med sina kollegor. Det kan räcka många gånger med ett samtal för ett enskilt projekt på kanske en halv miljon. Hur ska ni göra? Hur tänker ni? Och så gör förtroendet att "jo jag tror väl att det här ska vi kunna lösa". /---/ Ungefär så går det till.

Mycket talar för att det är en trovärdig beskrivning som ges i citatet, åtminstone när det inte gäller mer politiskt kontroversiella frågor. I det sistnämnda fallet är politikerna givetvis mer involverade i processen. Inte heller torde processen gå så smidigt som beskrivs i citatet om det är frågan om mer otraditionella insatser, som på något sätt kan uppfattas som hotande för en inblandad aktör.

Den här informella beredningsprocessen bör man ha som referensram när ansvarighetsfrågan i partnerskapen diskuteras. Visserligen är beslutsprocessen i partnerskapen svärgenomtränglig och det är inte alltid helt lätt att entydigt fastställa ansvarigheten, men frågan är om det var bättre tidigare.

Intervjupersonerna i ledningsgruppen betraktar inte den här frågan som något stort problem (jfr Hellström et al, 2000). Något annat var kanske inte heller att vänta. På frågan om ansvarighet tenderar man att komma in på en diskussion som närmast gäller förankring. Det vill säga de problem som uppstår om de åtaganden som görs i partnerskapet inte genomförs, därför att den tjänsteman som har varit med och gjort åtagandet i partnerskapet inte lyckas förankra det i sin egen organisation där det formella beslutet skall tas. En tjänsteman uttrycker det på följande sätt:

Det kokar ju ner också till pengar och investeringar i kompetensutveckling, /---/ attraktiva miljöer att bo i och allt vad det är för någonting som ... det är ju där ansvaret egentligen provas.

Partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet bygger på en balansgång, där partnerskapets behov av att de deltagande aktörerna/organisationerna ger utfästelser om vissa åtaganden inte får inkräkta på organisationernas interna beslutsprocess.

Förankring och legitimitet

I det här avsnittet fokuseras redovisningen på den för förankring och legitimitet avgörande relationen mellan kommuner och partnerskap.

Redan vid ledningsgruppens andra möte i december 1998 diskuterades det eventuella tillskapandet av en "Kronobergsstyrelse". Även om det var öppet hur en sådan Kronobergsstyrelse skulle organiseras var utgångspunkten att de förtroendevalda politikerna på regional nivå skulle ta ett större ansvar för länets utveckling. I praktiken skulle det innebära en maktförskjutning från länsstyrelsen till landstings- och kommunpolitiker. En inspirationskälla för Kronobergsstyrelsen var Regionförbundet i Kalmar län, vilket inom ramen för en försöksverksamhet hade övertagit det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Diskussion om Kronobergsstyrelsen nämns här därför att den kan ses som en första stormsvala när det gäller diskussionen om statligt, regionalt eller lokalt inflytande över tillväxtavtalsarbetet.

Konflikten mellan Kommunförbundet Kronoberg och flertalet av de övriga ledamöterna i ledningsgruppen kom upp till ytan med full kraft vid ledningsgruppsmötet den 6 maj 1999 (prot. Kr 6/5 1999). Den utlösande faktorn var en skrivelse från kommunförbundet. En skrivelse, som enligt en av intervjupersonerna

”orsakade stort rabalder”. Särskilt upprörd var ordföranden, landshövdingen. Flertalet ledamöter tolkade, enligt protokollet, skrivelsen som en direkt kritik mot hur arbetet i partnerskapet hade bedrivits. Flera av ledningsgruppens ledamöter undrade vad som var den egentliga avsikten med skrivelsen. Man ansåg också att den här typen av kritik skulle ha framförts inom partnerskapet och inte i form av ett brev. Kommunförbundets representant försökte efter bästa förmåga förklara kommunförbundets syfte. Han menade att skrivelsen helt enkelt skulle ses som en redogörelse från kommunförbundet för hur det fortsatta tillväxtavtalsarbetet bör bedrivas. Förklaringen tillfredsställde uppenbarligen inte flertalet övriga ledamöter i ledningsgruppen. Sekretariatet fick därför i uppdrag att författa en skrivelse till kommunförbundet, där detta ombads att förtydliga skrivelsen.

I den skrivelse från Kommunförbundet Kronoberg som utlöste konflikten i ledningsgruppen framfördes kritik mot tillväxtavtalsförslaget och tillväxtavtalsarbetet på flera punkter. Den direkta kritik mot partnerskapets arbetssätt, som flertalet ledamöter i ledningsgruppen uppfattade, framgår tydligt av nedanstående citat från skrivelsen:

Enligt regeringens uppdrag skulle arbetet med tillväxtavtalet syfta till att ”åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal, regional som central nivå”. Detta uppdrag har i allt för liten utsträckning beaktats under arbetet med tillväxtavtalet och i programförslaget. Kommunerna anser att denna fråga är den viktigaste av alla att utreda och analysera. Kommunerna anser att den nuvarande organisationen och samspelet mellan organisationerna kan förbättras. (skr. Kommunförbundet Kronoberg, 99.06.07, s. 1)

Vad kommunerna underförstått säger är att den lokala förankringen av tillväxtavtalsarbetet har varit för dålig; man vill ha ytterligare decentralisering, vilket också framgår av nedanstående citat:

Arbetet med näringslivsutveckling måste ske både lokalt och regionalt. Resurserna för näringslivsutveckling har emellertid i dag för stor tonvikt på den regionala nivån. Överföring av resurser bör därför göras från nationell nivå till regional nivå och från regional nivå till lokal nivå.

En av de viktigaste uppgifterna för samhällets organisationer är att medverka till att olika former av nätverk mellan företag utvecklas. Om detta skall vara möjligt – i varje fall för de mindre företagen – måste det ske lokalt. Kommunernas önskemål är att det byggs upp starka lokala

näringslivsorganisationer i partnerskap mellan näringsliv, staten och kommunerna. /---/

Enligt länets kommuner måste *decentralisering av näringslivspolitik* och näringslivsinsatserna prioriteras högst de närmaste åren. (skr. Kommunförbundet Kronoberg, 99.06.07, s. 2)

Kommunerna i Kronoberg var missnöjda med hur tillväxtavtalsarbetet hade bedrivits, men man var också generellt missnöjd med den regionala näringslivspolitik. Under rubriken "Samverkan och samsyn" underströks exempelvis att tillväxtavtalet måste kompletteras med förslag "som syftar till effektivisering och rationalisering av organisationerna som hanterar det s.k. regionala tillväxtkapitalet" (skr. Kommunförbundet Kronoberg, 99.06.07, s. 3 f). Här syftades på såväl den lokala som den regionala nivån och de organisationer som är verksamma där.

En bakgrund till kommunförbundets skrivelse var den dialog om tillväxt som kommunförbundet inom ramen för tillväxtavtalsarbetet hade fört med kommunerna. Tjänstemän från kommunförbundet hade i denna "kommundialog" diskuterat tillväxtfrågorna med lokala tjänstemän, förtroendevalda och tjänstemän. Resultatet kan avläsas i ett avsnitt i tillväxtavtalets analys- och underlagsbilaga (avsnitt 7, s. 40 ff). När det gäller synen på tillväxten visar sig kommunernas åsikter vara mycket samstämmiga. Exempelvis anser samtliga att samhället har organiserat sitt näringslivsstöd på ett dåligt eller mindre bra sätt. Vidare är man enig om att de som arbetar med samhällsfinansierad näringslivsutveckling behöver samlas och samordnas i färre organisationer, framförallt gäller det på länsplanet. Man vill också decentralisera resurser, pengar och personal, till lägre nivåer; från nationell nivå till regional och från regional till lokal (Regionalt tillväxtavtal, analys- och underlagsbil. 1999, s. 44). I kommundialogen görs den iakttagelsen att många involverade organisationer känner sig "hotade" av tillväxtavtalet. Det är därför synnerligen viktigt, enligt kommunförbundets analys, att det fortsatta arbetet med tillväxtavtalet i mycket stor utsträckning inriktas på att få organisationerna positivt delaktiga (Regionalt tillväxtavtal, analys- och underlagsbil. 1999, s. 45).

De intervjuer som har gjorts med kommunala tjänstemän i Kronobergs län bekräftar kritiken som framförs av kommunförbundet. På kommunalt håll känner man sig inte delaktig i processen, vilket också har lett till att kommunerna i mycket har tappat intresset för tillväxtavtalen. Man har överhuvudtaget svårt

att förstå vad tillväxtavtalet i praktiken innebär (jfr Ds 2001:15, s. 32). De intervjuade kommuntjänstemännen ansåg att förankringen utanför partnerskapen var mycket bristfällig. När det gäller förankringen var flera av de andra intervjupersonerna också av den åsikten att det fanns brister.

I ledningsgruppens sekretariat var man väl medveten om de spänningar som fanns mellan den kommunala och regionala nivån. Spänningar som inte blev mindre av att tillväxtavtalet var ett initiativ som "kom uppifrån". Även om den kommunala och den regionala nivån vanligtvis har ett fungerande samarbete i olika frågor, kan man inte bortse ifrån att de också är konkurrenter på samma territorium. När tillväxtavtalen lanserades som ett instrument för att åstadkomma regional utveckling med regionen eller länet som bas är det kanske inte förvånande att latent motstånd kom upp till ytan.

Från sekretariatets sida satte man också kommunernas kritik i samband med den allt intensivare regiondebatten. Hur skulle tillväxtavtalen hanteras i förhållande till planerna att skapa ett regionförbund av länets kommuner och landstinget? Kommunförbundet var vid den här tidpunkten starkt engagerat i dessa planer, bland annat hade en utredning gjorts i frågan. Det var inte självklart vilken inställning kommunförbundet skulle inta i förhållande till tillväxtavtalet. Å ena sidan kunde det uppfattas som ett försök från regeringen och den centrala statsapparaten att stärka kontrollen över den regionala utvecklingspolitiken och den regionala nivån generellt. Å andra sidan satte tillväxtavtalen fokus på de regionala utvecklingsfrågorna och behovet av ökad regional samverkan, vilket i sin tur kunde fungera som ett incitament för ett mer formaliserat samarbete mellan länets förtroendevalda politiker.

Frågan om hur relationen med kommunerna skulle hanteras var inte avförd i och med kommunförbundets skrivelse och reaktionerna på denna. Exempelvis framgår av protokollet från ledningsgruppens möte den 15 november året efter, att frågan på nytt hade berörts (prot. Kr 15/11 2000). Bland annat hade nyttan av tillväxtarbetet på lokal nivå och för kommunerna diskuterats.

Effektivitetsaspekter

Självständighet och handlingskraft

Om självständighet

Det brukar framhållas som viktigt för partnerskapen att de skall kunna handla självständigt och inte vara allt för styrda av hierarkiskt överordnade organ. För partnerskapen i tillväxtavtalen är därför regeringens agerande viktigt. Nedan följer ett par exempel på hur regeringen genom sitt agerande mer eller mindre medvetet inskränker partnerskapets självständighet och handlingsfrihet.

Svårigheten att nå ut med tillväxtavtalet var ett återkommande tema vid ledningsgruppens möten. Exempelvis diskuterades frågan vid sammanträdet den 6 maj 1999 (prot. Kr 6/5 1999). Den gången gjordes en koppling till de krav som regeringen ställde på partnerskapet. Sekretariatet menade att de utåtriktade aktiviteterna hade blivit lidande av att arbetet den senaste perioden varit så starkt inriktat på att få fram ett utkast till tillväxtavtal att överlämna till regeringen.

Vid ledningsgruppsmötet den 6 maj avhandlades också en annan aspekt av regeringens styrning av tillväxtavtalsarbetet. Det gällde de för den regionala utvecklingen så centrala infrastrukturfrågorna. Vid mötet kunde sekretariatet på förfrågan och efter kontroll med Näringsdepartementet, informera om att infrastrukturen inte skulle behandlas inom ramen för tillväxtavtalet.

Om handlingskraft

Som tidigare nämnts fattar inte partnerskapet några enskilda projektbeslut, inte heller har det något formellt inflytande över de resurser som krävs för finansieringen av de olika projekten i tillväxtavtalet. Makten ligger hos de enskilda parterna. Tillväxtavtalet utgör således inget formellt bindande dokument, utan skall ses som en viljeyttring. En centralt placerad tjänsteman beskriver det lilla partnerskapet som en förankrings- och processgrupp. Däremot tar han bestämt avstånd från att se det som en renodlad "diskussionsklubb". Partnerskapet tar ändå på olika sätt ett ansvar menar han.

Partnerskapsmodellens brister när det gäller beslutskraft minskar tillväxtavtalens tyngd som styrande dokument för den regionala utvecklings- och tillväxtpolitiken. Även om flertalet

deltagande aktörer accepterar detta förhållande inser man problemen. Nedanstående långa citat illustrerar detta:

Sedan kan man väl ha åsikter om tillväxtavtalets skarphet, eller vad du ska kalla det. Jag ser ju detta som en viljeyttring, själva avtalet alltså. Det här är ju någonting som man från de olika myndigheterna har skrivit under på att "jo, i den här riktningen ska vi nog gå". Men så länge man inte är beslutande så är det ändå ganska tandlöst. Därför att, jag menar, för varje projekt som man kan hänvisa till att det här tycker vi ligger inom tillväxtavtalet, så måste de berörda myndigheterna bevilja det. /---/ Man brukar ju slänga sig lite slarvigt med att säga att det är ungefär en halv miljard om året det handlar om, som man då definierar. Men det är klart att så länge man säger att 240 utav dem ska gå till arbetslösheten, ja då har du ju plockat bort halva kakan direkt och sagt att det där förfogar arbetsförmedlingarna över och det kan vi inte påverka. Och det finns flera sådana exempel. Jag menar, ta det som ett exempel, hälften är borta egentligen. Och där tror jag att ska man ha riktig stuns i det här, då skulle man ju gett beslutanderätt på de här pengarna. Men jag inser också att det inte är enkelt, för då hade man ju säkert gjort det om det hade varit enkelt. Men där kan jag ju känna lite, just tillväxtavtalets tandlöshet. Att vi sitter här och försöker komma på bra idéer och hela den här biten och man skriver ihop ett digert arbete som heter Tillväxt Kronoberg, men så fort som någon vill anamma det så är det en massa andra berörda myndigheter som ska in och bevilja det.

Samma intervjuperson beskriver partnerskapsarbetet som att "här sitter man och kommer på vad man ska göra med andras pengar".

Samtidigt passar den nuvarande modellen många aktörer bra. Exempelvis näringslivsföreträdarna skulle knappast ha kunnat delta i partnerskapsarbetet om partnerskapet hade beslutat om medel till olika konkreta projekt. Sydsvenska Handelskammarens korta svar på landshövdingens och länsstyrelsens inbjudan till organisationen att delta i tillväxtavtalsarbetet är t.ex. mycket tydligt på den punkten. Man är positiv till att delta i arbetet, men man har inte "för avsikt att sitta med i sådana organ, vars uppgift är att dela ut specifika bidrag eller andra stödåtgärder till enskilda företag" (diariernr.00.2298.98). Man ser här en risk att hamna i delikata jävssituationer, där näringslivsföreträdarens opartiskhet i förhållande till andra företagare kan komma att ifrågasättas. Näringslivsföreträdarna ser i första hand sin roll som att staka ut riktlinjer och lägga fast policies, inte att bevilja enskilda företagare bidrag.

Finansiering

Partnerskapets bristande beslutskraft sammanhänger med finansieringsfrågan. De pengar som kan komma i fråga i tillväxtavtalet beslutar parterna suveränt över själva. Som nämndes i kapitel 4 tillför regeringen inte heller några nya pengar i processen. De pengar som finns är pengar som olika aktörer har beslutsansvar för. Detta var inledningsvis en stor källa till besvikelse bland de regionala aktörerna. I viss utsträckning finns denna besvikelse fortfarande kvar. En intervjuperson i Kronoberg menar exempelvis att det är ett "jätteproblem" att det inte finns några nya pengar i tillväxtavtalen. Denna person anser därför att den indikativa finansieringen är "ett stort jippo".

I det tillväxtavtal som överlämnades till regeringen den 15 november 1999 anges tillväxtprogrammets omsättning till 716 miljoner kronor för perioden 2000–2002. För år 2000 anges summan till 239 miljoner kronor (Regionalt tillväxtavtal för Kronoberg 1999, s. 5). I ett senare utarbetat och till regeringen överlämnat tillägg till tillväxtavtalet har summan korrigerats till drygt 247 miljoner (skr. 00.02.15, bil.). De angivna summorna är preliminära; partnerskapet kallar det för en indikativ finansiering. Summorna kan inte heller vara annat än preliminära när all besluts- makt och kontroll över resurserna ligger hos de enskilda parterna i partnerskapet.

Partnerskapet i Kronoberg definierar länets tillgängliga regionala tillväxtkapital för budgetåret 2000 till 509 miljoner kronor. De huvudsakliga finansiärer som nämns i tillväxtavtalsdokumentet är följande (Regionalt tillväxtavtal för Kronoberg 1999, s. 53):

- Nya Mål 2, inklusive Utfasningsprogram
- Nya Mål 3
- Länsstyrelsen
- Länsarbetsnämnden
- Landstinget
- Kommunerna
- Centrala myndigheter
- Privata företag
- Stiftelser

Ovanstående uppräkningslista skall inte ses som en prioriteringslista över de viktigaste finansiärerna, utan mer som en uppräkningslista av samtliga finansiärer som kan komma i fråga.

Tillväxt Kronoberg har således tagit fram en indikativ finansieringsplan för år 2000. Där görs ett försök att beräkna och redovisa de finansiella resurser som finns tillgängliga för att förverkliga de åtgärder och projekt som tillväxtavtalet i slutänden skall utmynna i. Diskussionerna i ledningsgruppen har lett till en finansieringsplan med en beräknad omsättning på 247 miljoner, fördelat på fem insatsområden (se bil.2) och de horisontella målen miljö, jämställdhet och mångfald (skr. 00.02.15, bil.). De finansiellt tyngsta insatsområdena är Lärande med drygt 100 miljoner kronor och Företagsutveckling med nästan 89 miljoner kronor.

Den i särklass viktigaste finansiären, enligt den indikativa finansieringsplanen, är Lan. Lan beräknas bidra med 100 miljoner kronor, det vill säga drygt 40 procent av den totala summan. Per den 15/9 2000 har konkreta beslut tagits om drygt 44 miljoner av dessa 100 miljoner kronor (Ds 2001:15, s.52). Förutsättningen för Lans medfinansiering är att projekten passar in i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, vilket i sig utgör en starkt begränsande faktor när det gäller vilka projekt som kan komma i fråga för stöd. Grundprincipen i det arbetsmarknadspolitiska regelverket utgörs av individorientering. Stödet måste vara inriktat mot den enskilda individen. Inriktningen mot regional utveckling och tillväxt torde däremot inte utgöra något större hinder för Lans engagemang. I princip all arbetsmarknadsutbildning (utom den förberedande), vilket i huvudsak är vad Lan sysslar med, kan betraktas som tillväxtorienterad, i den meningen att den syftar till att undanröja flaskhalsar och tillhandahålla en utbildning riktad mot de yrken och de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Näst största finansiärer är kommunkollektivet med knappt 32,5 miljoner kronor, varav beslut har tagits om knappt 4 miljoner (per den 15/9 2000), medan t.ex. länsstyrelsen inte har mycket pengar att bidra med i det här sammanhanget; endast 7,6 miljoner beräknas den bidra med, varav beslut har tagits om 5,7 miljoner kronor (per den 15/9 2000). Det privata näringslivets bidrag anges visserligen till 62,7 miljoner kronor, men här är det inte ens fråga om en indikativ finansiering, utan summan anger dels det behov av privat finansiering som finns mer formellt inom ramen för strukturfonderna och landsbygdsstödet, dels på en principiell syn från partnerskapets sida att ett lyckat utvecklings- och tillväxtprogram kräver ett ansevärt engagemang från det privata näringslivet (skr. 00.02.15, s. 3 f). Per den 15/9 2000 hade här tagits beslut om knappt 21 miljoner av dessa 62,7 miljoner kronor (Ds 2001:15, s. 52). När det gäller den nationella medfinansieringen anges den i

den indikativa finansieringsplanen till 17,4 miljoner kronor. Även denna summa bygger huvudsakligen på förhoppningar och önskemål. Endast en bråkdel av summan var i början av år 2000 kopplad till formella beslut om bidrag (skr. 00.02.15, s. 3). Inte heller posten "Övrig" på 3,9 miljoner, vilken rymmer bland annat stiftelser som KK-stiftelsen och Sparbanksstiftelsen, bygger på formella beslut, utan utgör enbart en beräkning av önskad medfinansiering (skr. 00.02.15, s. 3).

Med tanke på den skenbara exaktheten när det gäller finansieringen bör det understrykas att de finansiella resurser som anges i planen inte med automatik kommer att tillställas partnerskapet, vilket tydligt framgår av t.ex. näringslivsexemplet ovan. Den indikativa finansieringsplanen uttrycker, med partnerskapets egna ord, "de resurser som kan komma att användas om enskilda projekt passar in i programdokumentets intentioner" (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 54). Men, observera, endast under förutsättning att de enskilda aktörerna tar beslut om finansiering. Partnerskapet har ingen formell makt i detta avseende.

Tilläggas kan att partnerskapet också presenterar en indikativ finansieringsplan för hela perioden 2000–2002. Denna omsätter nästan 717 miljoner kronor. Med tanke på förutsättningarna får den anses vara i allra högsta grad preliminär till sin karaktär (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 55).

Resultat

Att det inte sker någon utvärdering av tillväxtavtalen i den här rapporten hindrar inte att det är värdefullt för bedömningen av partnerskapsmodellens effektivitet att studera aktörernas syn på vad tillväxtavtalen har tillfört och lett till så här långt. Det är en sådan redovisning som följer nedan.

I den skrivelse med förtydliganden och kommentarer som partnerskapet i Kronoberg kompletterade tillväxtavtalets programdokument med i februari 2000 finns en förteckning med exempel på "hittillsvarande effekter" av tillväxtavtalet (skr. 00.02.15, s. 4). Bland exemplen kan nämnas följande:

- *Förnyelse av nyföretagarnätverket i länet.* Det har genomförts en samplaneringsprocess mellan olika aktörer som arbetar med att stärka nyföretagandet i Kronoberg, vilket i sin tur har lett till en förnyelse av nyföretagarnätverket.

- *Teknopol Kronoberg*. Kunskapsförsörjning till små och medelstora företag. I första hand i samverkan med universitet och högskolor från Sydsverige.
- *Informationslogistik i Ljungby*. Tillskapandet av ett utvecklingscentrum i informationslogistik.
- *Aluminiumriket*. Skapa en regional utvecklingsmiljö och marknadsplats för aluminium.
- *Entreprenörsregionen*. Ett länsöverskridande projekt som omfattar tio kommuner i Kronobergs, Hallands och Jönköpings län. Syftet är att genom samverkan stärka företagsutvecklingen i dessa kommuner.
- *Entreprenöriellt lärande i skola och näringsliv*. Ett skolutvecklingsprojekt som syftar till att stimulera och utveckla företagsamhet. Intressenter är Växjö universitet, länets skolor och det lokala näringslivet.
- *The European Entrepreneur School i Älmhult*. Ett specialutformat gymnasieprogram med uppgift att fånga upp unga entreprenörer och att medverka till deras utveckling.

Ett problem som kan vara svårt att hantera i partnerskapsarbetet är prioriteringen. Partnerskapet hamnar lätt i "minsta gemensamma nämnaren", dvs. relativt utslätade förslag som alla kan enas om. Och/eller blir man mycket bred, så att alla betydelsefulla aktörer och alla kommuner får något "köttben" att ta med sig hem att visa upp. Detta är en synpunkt som framförs av ett flertal intervjupersoner. Liknande synpunkter framkommer också i kommunförbundets skrivelse till partnerskapets ledningsgrupp (skr. Kommunförbundet Kronoberg, 99.06.07, s. 4). En intervjuperson uttrycker det på följande vis:

Alltså effektmässigt sett så kan man ju säga att man skulle ha så få projekt som möjligt. /---/ Man skulle fokusera och glömma det andra. Men /---/ alla vill ju vara med och bevaka sin lilla del i det och det är klart då blir det lite här och lite där.

Ett liknande problem som följer av att det är ungefär samma aktörer som alltid i sådana här sammanhang är att ingenting nytt kommer ur processen. Detta är också en synpunkt som framförs i intervjuerna, främst från kommun- och företagarkällor.

I Tillväxt Kronobergs projektdatabas kan man se vilka projekt som så här långt har initierats inom ramen för tillväxtavtalet. I mitten av januari 2001 fanns det cirka 60 projekt i databasen. Av dessa utgjordes en femtedel av olika arbetsmarknadsutbildningar i

Lans regi. När det gäller satsade belopp blir arbetsmarknadsutbildningens betydelse för tillväxtavtalets volym ännu tydligare. Av det material som har varit tillgängligt framgår exempelvis att Industriutbildning utgör det överlägset största projektet med en beräknad kostnad på över 28 miljoner kronor. Länsstyrelsens landsbygdsstöd utgör en annan större kategori av projekt. I övrigt är det en blandning av stora och små projekt, från Aluminiumriket och Entreprenöriellt lärande i skola och näringsliv till Samannonsering efter arbetskraft och Att ackvirera sommarjobb.

Med tanke på att arbetsmarknadsutbildningar och landsbygdsstöd tillsammans utgör en betydande del av projekten inom tillväxtavtalet är det berättigat att fråga om inte mycket av det som nu rymms inom tillväxtavtalet skulle ha skett ändå.

De intervjupersoner som har synpunkter på huruvida tillväxtavtalet innebär något nytt är vanligtvis av den uppfattningen att det mesta hade nog hänt ändå. Med enstaka undantag menar man emellertid att utan tillväxtavtal hade projekten kanske inte genomförts just nu och kanske inte heller i den form de nu får. Genom tillväxtavtalet sker en viss samordning av projekt som troligtvis hade blivit av ändå. På det viset tillför tillväxtavtalet en dimension till projekten. En av intervjupersonerna lyfter i det här sammanhanget fram avsaknaden av beslutskraft i partnerskapet, vilket enligt honom gör att "man tar de befintliga delarna och designar om dem lite och sedan får de på något vis ha kvar sin själ i de gamla organisationerna". En annan synpunkt är att den fokusering på tillväxtfrågor som tillväxtavtalet har bidragit till är det mest positiva med hela processen. Denna fokusering kan också ha gjort det lättare att genomföra projekt, som hade planerats men ännu inte genomförts.

Om intervjupersonerna är relativt ense om att tillväxtavtalet inte har betytt särskilt mycket nytt när det gäller konkreta projekt, så är man minst lika ense om att avtalsarbetet har varit positivt för samarbetsklimatet. Parterna i ledningsgruppen har fått en större förståelse för varandras olika förutsättningar. En hel del fördomar, framförallt mellan offentligt och privat, tycks ha kommit på skam. Intervjupersoner talar om att det finns en "annan samtalston" nu. Man har helt enkelt fått lättare att prata med varandra. En av intervjupersonerna hade i en utvärdering som han citerar formulerat förtjänsterna med tillväxtavtalsarbetet och partnerskapsmodellen på följande vis:

Den stora vinsten /---/ med det regionala tillväxtavtalet är samverkan över revirgränser, ökad personkännedom, förtroende, förståelse för våra olika möjligheter samt kunskapsöverföringen.

Trots att Kronoberg är ett relativt litet län, där de flesta centrala aktörerna i tillväxtavtalsarbetet känner varandra och har en hel del kontakter, har det tydligen ändå funnits en del hinder för ett tätare samarbete. Här menar man att partnerskapet har haft betydelse för att riva dessa hinder.

Behovet av att få ett erkännande från "motparten" tycks vara störst på den offentliga sidan. Det är också där som uppfattningen att man har fått en större förståelse för sina villkor särskilt framhålls. En representant för den offentliga sidan uttrycker det på följande sätt:

Jag känner att vi har fått någon form av erkännande av dem som tycker att vi har varit en stor byråkratisk apparat. Dom har sett vilka möjligheter man har genom att utnyttja den kompetens vi har.

Det bör understrykas att det är internt i ledningsgruppen som det ökade förtroendet finns. Det finns inga belägg för att denna samsyn har spritt sig utanför den lilla styrande kretsen³. Förankringen av tillväxtavtalsarbetet framhålls av flera aktörer som ett problem. Reaktionen från länets kommuner är ett tydligt exempel på detta.

³ I Regeringskansliets egen utvärdering av tillväxtavtalens första år konstateras att det är de redan tidigare etablerade aktörerna som har stärkt de inbördes banden genom tillväxtavtalsprocessen (Ds 2001:15, s. 13).

BILAGA 1b

Partnerskapen i tillväxtavtalsarbetet – Kalmar län

I denna bilaga beskrivs partnerskapsprocessen i Kalmar län. Bilagan inleds med en kort bakgrundsbeskrivning med fakta om länet. Därefter följer först ett avsnitt om organiseringen av partnerskapsarbetet och sedan ett avsnitt där vissa viktigare aktörer beskrivs. Avslutningsvis följer två avsnitt som beskriver demokrati- respektive effektivitetsaspekter av partnerskapsprocessen.

Kalmar län – en kort bakgrund

Kalmar län:

Invånare: 236 000

Yta: 11 171 km², vilket motsvarar cirka 3 procent av Sveriges befolkning på 3 procent av landets yta

Befolkningstäthet: 21 invånare/km²

Kommuner: Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Kalmar, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby, Västervik

Största kommuner: Kalmar 59 000 invånare, Västervik 37 500 invånare, Oskarshamn 26 000 invånare

Residensstad: Kalmar

I länet som helhet har befolkningen under den senaste tjugoårsperioden minskat. Bara under de tre första kvartalen år 2000 minskade befolkningen med 853 invånare. Kalmar län tillhör de län i södra Sverige som har haft den klart sämsta befolkningsutvecklingen under de senaste decennierna. Kalmar är den enda av länets kommuner som under de senaste åren har ökat sin befolkning.

Kalmar län är ett avlångt län som historiskt, infrastrukturellt och näringsgeografiskt kan sägas bestå av tre delar. Det är den norra länsdelen med Hultsfreds, Vimmerbys och Västerviks kommuner;

den mellersta länsdelen med Högsby, Mönsterås och Oskarshamns kommuner samt den södra länsdelen med Borgholm, Mörbylånga, Kalmar, Nybro, Emmaboda och Torsås kommuner.

Kalmar läns befolkningsutveckling kan sättas in i ett historiskt perspektiv; länet hade sitt högsta befolkningstal under 1880-talet med 245 000 invånare, vilket tydligt indikerar att länets betydelse var större vid den tiden. Det finns flera förklaringar till att utvecklingen stagnerade under 1900-talet. En viktig sådan var att länet hamnade i vad som har betecknats som en "kommunikations-skugga" (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 11). När järnvägen tog över sjöfartens roll som förutsättning för tillväxt hamnade Kalmar län vid sidan av då stambanan drogs fram. Vidare slog emigration till Amerika mycket hårt i länet. En tredje faktor bakom länets stagnation var den ryska revolutionen. Med revolutionen och senare Sovjetunionens erövringar under 2:a världskriget avstannade handeln runt Östersjön.

Näringslivsklimatet i Kalmar län beskrivs ofta som trögt och motigt (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 13). Det är bruksmentaliteten som anses ha satt sin prägel på länet. Entreprenörsandan är dåligt utvecklad och därav följer ett begränsat nyföretagande. Näringslivet i länet kännetecknas också av ett relativt sett lågt förädlingsvärde i produktionen och en stor andel underleverantörer bland tillverkningsföretagen. Det finns ändå ett antal kända och framgångsrika företag i länet, bland annat Orrefors, Kährs och ITT Flygt.

Sysselsättningsmässigt har länet länge utvecklats relativt sett dåligt och arbetslösheten har varit förhållandevis hög. Den ekonomiska tillväxten i länet har varit svag. Länets BRP ligger klart under genomsnittet för landet i dess helhet. Likaså är utbildningsnivån i länet generellt sett lägre än genomsnittet för landet. Särskilt låg är andelen invånare med viss specialiserad högskoleutbildning och forskarutbildning. Här är riksgenomsnittet fem gånger högre än i Kalmar län. Nettoutflödet av högskolestuderande, framförallt färdigexaminerade, är också betydande.

Organiseringen av tillväxtavtalsarbetet

Det regionala utvecklingsprogrammet

I Kalmar län har det regionala självstyrelseorganet lett arbetet med att ta fram ett tillväxtavtal; i län utan försöksverksamhet är det länsstyrelsen som har den rollen.

När Regionförbundet i Kalmar län, som kommunalförbundet heter, drog i gång sin verksamhet andra halvåret 1997, gjorde man det genom att på en relativt kort tid ta fram ett första utvecklingsprogram för länet – Rupen 97. Rupen är det politiska måldokumentet för regionförbundets arbete, men också ett samlande utvecklingsprogram för hela länet.

I Rupen 97 fanns det också med en diskussion om någon form av överenskommelse, eller avtal, med staten om de regionala utvecklingsfrågorna, således en idé som i mycket liknade tillväxtavtalet. Förutsättningarna för att gå vidare med denna idé förändrades emellertid när regeringen lade fram förslaget och erbjudandet om att teckna regionala tillväxtavtal.

Från regionförbundets sida uppfattade man att tillväxtavtalet, enligt den beskrivning och de direktiv som gavs från Näringsdepartementet, i betydande utsträckning sammanföll med försökslänets uppdrag att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram. Detta ställde inledningsvis till problem för regionförbundet. Hur skulle man förklara för de regionala aktörerna vad tillväxtavtalet var som inte Rupen var och hur skulle man knyta tillväxtavtalet till Rupen? Det här var en inte helt lätt uppgift för tjänstemännen på regionförbundet, men man kom ändå relativt snart fram till hur man skulle relatera de här två, delvis parallella, processerna. Strategin blev att se Rupen som det i någon mening överordnade dokumentet; länets samlade dokument för regional utveckling. Det är i Rupen som den långsiktiga inriktningen på det regionala utvecklingsarbetet läggs fast. Tillväxtavtalet betraktas som ett av flera genomförandeinstrument. Förutom tillväxtavtalet anges som genomförandeinstrument följande:

- genomförandet av handlingsplanen för sysselsättningspakten (EU-initiativ),
- strukturfondsprogrammen (EU-initiativ),
- gemenskapsinitiativen (EU-initiativ),
- SWEBALTCOP II (EU-initiativ),
- särskilda projekt.

Även om man således relativt snart fann en modell för att hantera relationen mellan Rupen och tillväxtavtalet har det hela tiden funnits en tveksamhet till tillväxtavtalet inom regionförbundet. En av de centralt placerade intervjupersonerna menar exempelvis att man, med de gjorda erfarenheterna i bagaget, nog borde ha tackat nej till erbjudandet att teckna tillväxtavtal – ”för vår del så rörde det nästan till det mer än det tydliggjorde”. I bakgrunden fanns också en osäkerhet om det egentliga syftet med tillväxtavtalen. Det fanns misstankar på regional nivå, inte bara i Kalmar län, att tillväxtavtalen även hade till syfte att ta udden av de allt starkare kraven på ett vidgat regionalt inflytande över regionala utvecklingsfrågor. Istället för att föra över utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan kan frågorna drivas i partnerskap under länsstyrelsens ledning. På så sätt kan staten behålla en betydande del av makten över de regionala utvecklingsfrågorna. Så ungefär gick (och går) tankegångarna bland flera regionala företrädare.

Rupen 97 har nu ersatts av Rupen 99. I Rupen 99 återfinns ett trettiotal prioriterade s.k. insatsområden med konkreta åtgärdsförslag inom varje område. Kring detta dokument har de ledande aktörerna, som regionförbund, länsarbetsnämnd (Lan) och högskola, enat sig. Konkret innebär kopplingen mellan Rupen och tillväxtavtal att utav Rupens trettio prioriterade insatsområden har fem stycken valts ut som särskilt tillväxtbefrämjande och därmed intressanta ur ett tillväxtavtalsperspektiv. Dessa fem områden är *Lokala utvecklingscentrum, Musik och upplevelseindustrin, Östersjön som handelsplats – Baltic Business School, Kunskapsförsörjning och affärsutveckling i samverkan mellan näringsliv, högskolor, universitet och institut* samt *Design* (se bilaga 2).

I Kalmar län är, till skillnad från exempelvis Kronobergs län, framväxten av det regionala utvecklingsprogrammet och tillväxtavtalet nära sammanvävda. I Kronobergs tillväxtavtal anges visserligen att deras motsvarighet till utvecklingsprogram, den s.k. länsstrategin, utgör en utgångspunkt för tillväxtavtalsarbetet, men i Kalmar län löper de båda processerna parallellt och, som sagt, sammanvävda.

En inte oviktig praktisk, politisk konsekvens av kopplingen mellan Rupen och tillväxtavtalet framgår av nedanstående citat, där intervjupersonen med hänvisning till Rupen menar att utan den så:

hade det blivit som vanligt i Kalmar län, precis så, jättesplittrat alltså. Alla skulle ha med sina hjärtefrågor. Och dom har det nu i Rupen, då finns den grunden lagd.

En annan intervjuperson beskriver Rupens förutsättningar och roll på följande sätt:

Det sitter ju då ett regionfullmäktige med femtio eller sextio deltagare, representerande femtio, sextio procent från kommunerna och "spurten" från landstinget, vilket innebär att alla tänkbara intresseinriktningar och ambitioner anser sig ha rätt att ha en liten skrivning med. Kunna komma hem till sitt och "titta här, där finns vi med". Och tillväxtavtalet var inte uppe lika mycket i diskussionen, /---/ det var täckningar i Rupen för det. Så det slank igenom ganska smidigt.

På kommunalt håll tycks uppfattningen ha varit att man hade fått med sina frågor i Rupen. Detta var en bra bas för tillväxtavtalsarbetet. Det gjorde att partnerskapet kunde koncentrera tillväxtavtalsarbetet på att ta fram ett begränsat antal insatsområden. Alla behövde inte ha sin lilla del av resurserna; det hade de fått genom Rupen.

Den nära kopplingen mellan framtagandet av Rupen och tillväxtavtalsarbetet framgår också av att Rupen växte fram i en form av partnerskap. Partnerskapet fanns s.a.s. på plats när tillväxtavtalet började processas. Processen i Kalmar län skulle kunna beskrivas som en kontinuerlig länsdialog. Samtliga kommunfullmäktige, liksom landstingsfullmäktige, genomförde under 1998 och 1999 seminarier om regionala utvecklingsfrågor och det regionala utvecklingsprogrammet. Ett omfattande samråd om utkastet till regionalt utvecklingsprogram ägde också rum med kommunstyrelser, lokala företagsgrupper, viktiga regionala aktörer m.fl. I detta samråd om Rupen har också tillväxtavtalets uppläggning och innehåll diskuterats och förankrats.

Det stora partnerskapet

I Kalmar län ansvarar således regionförbundet för ledningen och samordningen av tillväxtavtalsarbetet. När tillväxtavtalsarbetet inleddes under hösten år 1998 valde man att organisera verksamheten i två "huvudpartnerskap" – (Stora) nätverket för regional utveckling och Lilla nätverket för tillväxtavtalet. I det förstnämnda, dvs. det stora partnerskapet, ingick 25–70 aktörer, siffrorna varierar. Här fanns flertalet med av dem som främst är berörda av de regionala utvecklingsfrågorna; grundprincipen var att alla som så önskar skulle få vara med i detta partnerskap. Det stora nätverket träffades två till fyra gånger per år (prot. 98.10.07).

Det stora nätverket fungerade i huvudsak som en arena för information, avstämning och framförallt förankring och inte så mycket som en arena för kreativa idéer och nyskapande förslag. Vid det första mötet med det stora nätverket uttrycktes detta som att nätverket skulle vara "ett forum för erfarenhetsutbyte, förankring och principdiskussioner om färdriktningen i stort" (prot. 98.10.07). I nätverket för regional utveckling diskuterades också Rupen återkommande. Mellan träffarna arbetade mindre arbetsgrupper, hämtade i första hand från nätverket, med mer konkreta projekt inom olika mer begränsade områden (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 7).

Av intervjuerna framgår att det finns en betydande tveksamhet till arbetet i nätverket för regional utveckling. Detta stora partnerskap tycks mest ha fungerat som en relativt passiv informationsmottagare. Som arbetsforum har det inte varit särskilt effektivt. Det har också framförts synpunkter på att det har varit för mycket envägskommunikation från regionförbundets sida.

I teorin är det stora partnerskapet inte helt utan inflytande. Om det inom detta partnerskap finns en betydande samlad kritik mot de prioriteringar och de förslag som kommer från regionförbundet och det lilla nätverket, måste givetvis de sistnämnda beakta det.

Det lilla partnerskapet

Det lilla nätverket har i praktiken haft det operativa ansvaret för tillväxtavtalsarbetet. Nätverket har träffats kontinuerligt, ungefär en gång per månad (prot. 98.10.07). I det lilla nätverket ingår (i bokstavsordning):

- ALMI Företagspartner
- Företagarna
- Högskolan i Kalmar
- Länsarbetsnämnden
- Näringslivsrådet (ordförandena i ALMI, Företagarna och Handelskammaren)
- Regionförbundet
- Sydsvenska Industri- och Handelskammaren.

Sammansättningen av det lilla nätverket speglar de överväganden som gjordes i regionförbundet i tillväxtavtalsarbetets inledningskede. Först och främst utgick man från de aktörer som man ansåg vara mest betydelsefulla att arbeta tillsammans med och det var

högskolan och Lan. Särskilt högskolan fick en framträdande roll i det lilla nätverket och lade ner mycket tid och resurser på arbetet där. Här skilde sig Kalmar läns lilla partnerskap markant från vad som gällde för Kronoberg, där Växjö universitet inte var representerat i det lilla partnerskapet förrän i ett senare skede av tillväxtavtalsarbetet. Eftersom länsstyrelsen inte längre ansvarade för de regionala utvecklingsfrågorna i Kalmar län sågs de inte heller som någon central aktör inom det här området och kom därför att stå utanför det lilla partnerskapet.

Vid det första mötet med det stora nätverket presenterade man en organisation, där det lilla nätverket skulle bestå av regionförbundet, Lan och högskolan (prot.98.10.07). Nära knutet till nätverket skulle också regionförbundets näringslivsråd vara (dvs. ordförandena i styrelserna för ALMI, Företagarna och handelskammaren). Från det stora nätverket framfördes synpunkten att också andra företrädare för näringslivet borde komma in i det fortlöpande arbetet i det lilla nätverket. Det kunde t.ex. vara de verkställande tjänstemännen hos ALMI, Företagarna och handelskammaren. Efter en del diskussion blev resultatet också att dessa tre näringslivsrepresentanter bereddes plats i det lilla nätverket (prot.98.11.03). Tankarna på att låta enskilda företagare ta plats i detta nätverk avfärdades emellertid. Som en centralt placerad aktör uttrycker det:

Du får inte enskilda företag, företagare, åtminstone inte i någon större utsträckning att engagera sig i den här typen utav processuellt planeringsarbete och strategiarbete. Utan de blir intresserade när det blir skarpt läge så småningom.

En iakttagelse som kan göras när det gäller sammansättningen av det lilla nätverket är att det helt saknas kvinnlig representation, åtminstone inledningsvis. Ett byte av länsarbetsdirektör gör att en kvinna trots allt kommer in i denna tillväxtavtalsarbetets styrande grupp i ett senare skede.

När regionförbundet beskriver hur tillväxtavtalsprocessen (och arbetet med regionala utvecklingsfrågor generellt) har gått till uttrycker man det i termer av att processen vilar på tre ben och att arbetet har ägt rum och äger rum på såväl den politiska nivån, i partnerskapet som i det omgivande samhället (Regionalt tillväxtavtal 2000, s.7). De tre benen utgörs av, för det första, den *fasta strukturen* för den politiska nivån, det vill säga förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse och arbetsutskott. För det andra finns en *behovsrelaterad struktur*, där regionförbundet använder sig

av programberedningar, rapportörskap, kontaktpersoner och referensgrupper. Dessa två första ben avser regionförbundet och dess sätt att organisera sin verksamhet. Det tredje benet benämns *regional mobilisering* och är externt orienterat. Här återfinns idéseminarier, kommunfullmäktigesammanträden, styrelsekonferenser, näringslivsråd, rundabordssamtal, vad man benämner som "nya offentliga rum" samt Nätverket för regional utveckling.

I den modell för tillväxtavtalsarbetet som regionförbundet skisserar (och menar att man har arbetat efter) är också företag och företagare involverade. Inte bara i det lilla nätverket genom sina representanter i de olika företagarorganisationerna, som beskrevs i föregående avsnitt, utan också i en direkt dialog med regionförbundet. Denna dialog äger rum i form av återkommande seminarier med lokala företagsgrupper i varje kommun i länet samt i rundabordssamtal organiserade utifrån kärnkompetens och/eller klusterperspektiv (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 8).

Genom att utnyttja projekt som redan fanns med i Rupen kom tillväxtavtalsarbetet i Kalmar län ganska snabbt igång, när väl strategin – att betrakta tillväxtavtalet som ett verktyg för att förverkliga intentionerna i Rupen – var fastlagd. Det var alltså frågan om att förstärka projekt som redan var på gång, inte att ta fram helt nya projekt. I och med att det fanns ett nytt utvecklingsprogram (Rupen) antaget var också det mesta av förarbetet gjort när det gäller förankringen av projektet i regionförbundet, högskolan, Lan etc.

Ett sätt att beskriva partnerskapsarbetet i Kalmar län är att beskriva en process där tillväxtavtalet växer fram i en kontinuerlig dialog med länets kommuner och andra involverade aktörer. Det finns emellertid också ett annat sätt att se på partnerskapsarbetet. Regionförbundet har tagit ett fast grepp om tillväxtavtalsarbetet. I det lilla nätverket, som i praktiken har styrt tillväxtavtalsarbetet, är det regionförbundets tjänstemän i partnerskapets sekretariat som har drivit arbetet. Tillväxtavtalsprocessen skulle kunna ses som en förankringsprocess i två steg. I ett första steg sker en förankring inom det lilla nätverket av de idéer och de texter som kommer från sekretariatet. I ett andra steg sker en förankring i det stora partnerskapet.

Genom att det är sekretariatet som har tid och resurser att lägga ned på tillväxtavtalsarbetet blir det också dessa tjänstemän som i mycket styr processen. En av intervjupersonerna beskriver det lilla nätverkets roll på följande sätt:

Alla som satt där från näringsliv och andra är ju ganska upptagna personer, vilket innebär att den som har till jobb att på arbetstid sitta och jobba med detta för pennan och skrivet är ju skrivet. Och allt nytt från det blir ju bara ändringar, det blir småmoduleringar. Och ingen sitter och orkar formulera om hela skrivningen, eller kommer med diametralt motsatta förslag i sådana här grupper, som ingen av oss egentligen hade avsatt tid och resurser för.

Att tillväxtavtalsarbetet kunde snabbt komma igång med utgångspunkt i Rupen innebar också att manöverutrymmet för de olika aktörerna var mindre än om processen hade börjat från noll. Utrymmet för parterna i partnerskapen att föreslå större förändringar i inriktningen blev snabbt mycket begränsat. Det bör dock tilläggas att det i det lilla nätverket inte framkom något som tydde på att det fanns missnöje med den inriktning som tillväxtavtalen i Kalmar län kom att få. Denna frånvaro av konflikter kan antingen tolkas som att man var väldigt överens inom partnerskapet, eller som att flertalet aktörer inte hade tid och kraft att engagera sig i någon större utsträckning; att man inte ansåg det mödan värt att ta en konflikt. Ambitionen att nå fram till konsensus har också varit mycket stark, kanske för stark, enligt vissa intervjupersoner.

Det bör här understrykas att sekretariatets stora inflytande över partnerskapsarbetet inte är liktydigt med att tillväxtavtalet i praktiken skulle vara en intern produkt från det lilla nätverkets sekretariat. Tillväxtavtalet har växt fram i en ambitiös och omfattande process, där regionförbundet har prövat sina idéer, lyssnat och förankrat bland länets kommuner, högskolan, Lan och andra involverade aktörer. Bland annat för regionförbundet en regelbunden dialog med länets kommun- och näringslivschefer genom de s.k. kommunchefs- och näringslivschefsträffarna. Man besöker också länets olika kommunfullmäktige och kommunstyrelser. Antalet olika möten har varit betydande, vilket av vissa aktörer ibland rent av framställs som besvärande. En av intervjupersonerna uttrycker det på följande sätt:

Jag för min del, och jag vet många med mig, har tyckt att arbetet med tillväxtavtalet har varit väldigt ambitiöst osv., men det har känts som att man jagats att gå på samma möten och prata om samma frågor i ett antal forum. Med kanske nästan samma människor i vissa lägen också.

Det lilla partnerskapet under genomförandefasen

I och med att tillväxtavtalet undertecknades och överlämnades till regeringen gick tillväxtavtalarbetet in i en ny fas; en genomförandefas. Därmed fasas tillväxtavtalsprocessen i Kalmar län ännu tydligare in i det ordinarie regionala utvecklingsarbetet. Det arbete som styrs av Rupen. Det betyder i praktiken att de olika åtgärderna i tillväxtavtalet genomförs i form av ett flertal projekt, där parterna i partnerskapet finns representerade i olika styr-, projekt-, eller arbetsgrupper (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 37). Det finns således inte längre någon styrgrupp för hela tillväxtavtalet, utan varje insatsområde träffas för sig. För exempelvis åtgärden *Kunskapsförsörjning och tekniköverföring* inom insatsområdet Kunskapsförsörjning/Affärsutveckling finns det en styrgrupp med de aktörer som är finansiärer för projekt som anknyter till denna åtgärd. I det här fallet är det högskolan, regionförbundet, Lan och Teknikbrostiftelsen i Lund. Styrgruppen träffas en gång per kvartal.

Aktörerna

Aktörerna i det lilla partnerskapet

I Kalmar läns lilla nätverk har ingått företrädare för regionförbundet, högskolan i Kalmar, Lan, ALMI, Företagarna, handelskammaren samt Näringslivsrådet, dvs. ordförandena i ALMI, Företagarna och handelskammaren.

Regionförbundet har haft ett fast grepp om partnerskapsarbetet. Det är regionförbundet som har ansvarat för urvalet av aktörer till det lilla nätverket och det kan konstateras att, i likhet med Kronoberg, det är etablerade, "tung" aktörer som återfinns i partnerskapet. Den enda etablerade aktör som saknas i Kalmar län är länsstyrelsen, men eftersom regionförbundet har övertagit de regionala utvecklingsfrågorna från myndigheten uppfattas länsstyrelsen inte längre som någon tung aktör i det regionala utvecklingsarbetet.

Det är också regionförbundet som har ansvarat för den viktiga sekretariatsfunktionen. Förutom regionförbundet bör särskilt framhållas högskolans viktiga roll i partnerskapsarbetet i Kalmar län.

Det är omöjligt att beskriva tillväxtavtalsprocessen i Kalmar län, utan att komma in på regionförbundets roll. Överlag beskrivs

regionförbundets arbete med de regionala utvecklingsfrågorna i mycket positiva ordalag. Man har arbetat utåtriktat och lagt ner ett stort arbete på att knyta samman ett av tradition splittrat län och på att förankra utvecklingsfrågorna på lokal nivå. Från näringslivshåll menar man exempelvis att man sedan regionförbundet tog över har fått möjlighet att kontinuerligt delta i utvecklingsarbetet. En möjlighet som man inte säger sig ha haft på samma sätt under länsstyrelsens dagar.

Även på kommunal nivå är man positiv till regionförbundets arbete. Som en intervjuperson uttrycker det, med hänsyftning till att regionförbundet vid två tillfällen hade besökt dennes kommunfullmäktige:

Jag har ju aldrig under min kommunala tid /---/ haft att länsstyrelsen har kommit ut i fullmäktigeförsamlingen och berättat om sin verksamhet och vad som de driver. Det har jag ju aldrig upplevt någon gång.

Samma intervjuperson framhåller också betydelsen av att det är nya personer som har tagit över utvecklingsfrågorna:

Länsstyrelsen de gör ett gott jobb, men det finns gamla traditioner och allt detta. Här kommer det in ett nytt gäng människor, en ny organisation, som ska jobba med utveckling. /---/ Länsstyrelsen kör på i samma tempo s.a.s. och "det är väl bra om det utvecklas, men vi måste titta på andra saker" osv. Jag tror att ett nytt gäng, nya idéer, nytt engagemang det är det som har drivit detta. Jag tror aldrig du hade fått samma engagemang om länsstyrelsen hade varit ograverad s.a.s.

De nationella myndigheterna

Generellt kan de nationella myndigheternas förhållningssätt till tillväxtavtalsarbetet beskrivas som avvaktande. Myndigheternas passivitet framgår tydligt i olika utvärderingar av tillväxtavtalet. Även de ansvariga tjänstemännen i Regeringskansliet har uppmärksammat problemet; detsamma gäller för intervjupersonerna. I Kalmar län är det främst Arbetsmarknadsverkets (AMV) och Nuteks roller som diskuteras.

AMS och Lan

Lan ställde inledningsvis upp med ett stort engagemang i partnerskapsarbetet. Den dåvarande länsarbetsdirektören lovade att satsa

så mycket A2-medel som möjligt i tillväxtavtalet. Resultatet blev att Lan förutsattes bidra med cirka 98,5 miljoner kronor under tillväxtavtalets treårsperiod. Så kommer nu inte att bli fallet. I själva verket kommer Lan med största sannolikhet att bidra med bara en bråkdel av den summan. Signalerna från AMS är sådana att den nuvarande länsarbetsdirektören ser mycket små möjligheter att följa den överenskommelse som har träffats i tillväxtavtalet.

För partnerskapet och för regionförbundet var Lans förändrade inställning ett stort avbräck. Regionförbundet och Lan skrev också ett gemensamt brev till biträdande näringsministern Mona Sahlin och till AMS generaldirektör Anders L. Johansson, där man påtalade de svårigheter som man hade hamnat i till följd av, som man uppfattade, de förändrade signalerna om hur regelverket skall tolkas från AMS till länsarbetsnämnderna. Brevet avslutas med att man påtalar att för "tillväxtavtalsarbetets trovärdighet och avtalens genomförbarhet" utgör AMS hållning ett "avsevärt problem". Regionförbundet och Lan önskade sig nu ett tydliggörande från regeringen och AMS, där det framgår hur man centralt ser på denna fråga och vilka möjligheter till förändringar som finns (Brev, 7/9 2000). Det svar som man så småningom fick från det nya ansvariga statsrådet skapade, enligt regionförbundet, ingen klarhet.

Bakom Lans förändrade hållning ligger, förutom olika bedömningar av de båda länsarbetsdirektörerna (man har bytt länsarbetsdirektör under processens gång), såväl en betydande minskning av de tilldelade medlen för mer otraditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som en skärpning av AMS tolkning av vad som kan godtas som otraditionellt i den här meningen. För Lan har detta inneburit att man har gått från att bli stor tillskyndare av tillväxtavtalet, såväl i ord som i handling, till att bli det lilla nätverkets nejsägare.

AMS har således skärpt sin hållning när det gäller hur de s.k. otraditionella medlen får användas. Men detta gäller generellt och är inte specifikt kopplat till tillväxtavtalet. När det gäller tillväxtavtalet specifikt är uppfattningen på Lan att det inte har funnits något starkare stöd för tillväxtavtalsarbetet centralt i verket, utan AMS har i stället tydligt markerat att det är regelverket som gäller i första hand.

Nutek

Nuteks roll är något annorlunda än för de centrala myndigheterna i övrigt. Nutek har under hela tillväxtavtalsprocessen deltagit aktivt i arbetet på olika sätt, bl.a. genom att ansvara för vissa utvärderingar. Den avvaktande och skeptiska inställning till tillväxtavtalen som återfinns bland många centrala myndigheter har inte kännetecknat Nutek. Men inte heller Nutek har helt lyckats uppfylla förväntningarna från regionalt håll. Bland annat skulle Nutek hjälpa till att engagera de nationella aktörerna i insatsområdet Baltic Business School. Detta misslyckades man med, så att även här fick partnerskapet försöka lösa finansieringen på annat sätt. Det har också varit problem när det gäller finansieringen av insatsområdet Lokala utvecklingscentra, där Nutek har sitt största engagemang. Det positiva beslut om finansieringen från Nuteks sida som partnerskapet har väntat på har dröjt.

När det gäller de nationella aktörernas förhållande till de regionala tillväxtavtalen kan det generellt sammanfattas som att man har varit tveksam och avvaktande och i de fall som centrala myndigheter ändå har utlovat bidrag inom olika insatsområdet har man inte sällan haft svårt att stå fast vid sina åtaganden.

Demokratiaspekter

Representativitet, öppenhet och ansvar

Om representativitet

En vanligt förekommande kritik mot det stora partnerskapet med avseende på representativiteten var att i det stora partnerskapet har den minsta aktör samma yttrande- och påverkansmöjligheter som den största, åtminstone i princip. I praktiken var detta naturligtvis inte fallet. Länsbygderådets röst väger inte lika tungt som Lan eller högskolan, som en av intervjupersonerna uttrycker det.

Även frågan om näringslivsledamöternas representativitet var något enklare i Kalmar län än i Kronoberg. I det sistnämnda länet är ju även enskilda företagare representerade i det lilla partnerskapet. I Kalmar län deltar näringslivet i det lilla nätverket enbart genom sina organisationer, handelskammaren och Företagarna. Även ALMI brukar ibland räknas till näringslivssidan, men den organisationen kan ju inte sägas representera enskilda företagare eller företag. Som organisationsföreträdare avkrävs näringslivs-

representanterna ansvar av sina medlemmar eller ägare, medan den enskilda företagaren knappast representerar någon förutom sig själv.

Representativitetsfrågan är dock inte tydlig ens för näringslivsorganisationerna. I Kalmar län skrev inte handelskammaren som organisation under tillväxtavtalet. Ett skäl var att man inte ansåg att det var riktigt för dem att skriva under avtalet då handelskammaren representerade ett betydligt större territorium än enbart Kalmar län. Handelskammaren representerar företag i Halland, Skåne, Blekinge, Kronoberg och Kalmar län och för att inte på något sätt bidra till intern geografisk konkurrens eller missämja valde man att avstå från att skriva under. Dessutom intog handelskammaren från början ståndpunkten, att det är omöjligt för en privat organisation att medverka genom att skriva under någon form av avtal. Man ansåg, förutom att det var rättsligt tveksamt, att det slutliga ansvaret för hur medel används måste bäras av den som hanterar medlen. Ett liknande resonemang fördes för övrigt inom Västsvenska industri- och handelskammaren.

Om öppenhet och ansvar

Lika lite som representanterna i Kronobergs lilla partnerskap anser de företrädare för det lilla nätverket i Kalmar län som har intervjuats att frågan om öppenhet och ansvar utgör något stort problem i partnerskapsarbetet. Och på samma sätt som kollegerna i Kronoberg tenderar man på frågan om ansvarighet att komma in på en diskussion om förankring av de åtaganden som görs i partnerskapet. I Kalmar län är också ansvarigheten i förhållande till medborgarna tydligare än i Kronoberg, genom att det är regionförbundet som driver processen. Besluten fattas av regionförbundets fullmäktige. Visserligen är regionförbundet ett indirekt valt organ, men det finns ändå möjlighet att på regional nivå utkräva ansvar av de politiskt valda företrädarna. Regionförbundet fick också stöd av regeringen i sin tolkning av partnerskapsmodellen som ett komplement till den ordinarie politiska beslutsprocessen, vilken inte skall åsidosätta eller ersätta den normala politiska beslutsgången.

Även om regionförbundet och flertalet andra deltagare i partnerskapsarbetet ansåg att ansvarighetsfrågan nu var tydliggjord fanns det avvikande åsikter. En av intervjupersonerna ifrågasätter part-

nerskapsmodellen helt och hållet, utifrån ett demokratiskt perspektiv. Kritiken formuleras på följande sätt:

Jag är alltså ytterst tveksam till partnerskapsmetoden som arbetsform. Jag ser den som en anomali. Den stämmer inte med vårt representativa demokratiska system på något sätt. Det är självutnämnda grupper, som på något sätt får någon beslutanderätt, men som refereras till som om de hade varit med och bestämt, vilket de då aldrig har gjort. Det är inget urval till det, utan de som råkar ha tid kan gå på de där partnerskapsmötena, i princip. Det är ju en stor bredd av organisationer och företrädare som får inbjudan och det är inte alltid att de som har mest gott om tid är de som är mest lämpade att styra länets utveckling.

Som framgår av citatet är det det stora partnerskapet som intervjupersonen syftar på i sin kritik.

Förankring och legitimitet

I det här avsnittet fokuseras diskussionen på regionförbundets förankring och legitimitet.

Vi har redan tidigare redovisat den positiva inställning till regionförbundets arbete som flertalet aktörer ger uttryck för. Försöksverksamheten med vidgad regional självstyrelse och därmed regionförbundets övertagande av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen beskrivs av så gott som samtliga intervjupersoner som en vändpunkt för utvecklings- och tillväxtpolitiken i Kalmar län. Särskilt framhålls regionförbundets arbete med att få med sig kommunerna och förankra utvecklingsfrågorna på kommunal nivå. Nedanstående intervjuperson illustrerar en mycket vanlig uppfattning:

Det regionförbundet gjort nu är att man verkligen ansträngt sig att få de här olika splittrade kommunerna att jobba mot samma mål. Och som jag ser det lyckats väldigt väl med det. Det är ett helt annat samarbetsklimat i Kalmar län nu än tidigare och det måste vara regionförbundet som har en stor del i den förtjänsten. För de exempel jag har varit med om tidigare, typ landshövdingeuppdrag och annat, har ju varit väldigt mycket att ett antal aktörer har kommit dit till länsstyrelsen och så har man då bevakat sina intressen och sett till att man fått en liten bit utav kakan. Jag har inte sett att det varit så i det här fallet. Utan jag tror att regionförbundet har lagt en demokratisk förankring med kommunerna. De har verkligen ansträngt sig att lyssna med folk, ute i kommunerna, med ungdomar; alltså massor med olika sådana här diskussionsgrupper. Det har naturligtvis inte gått ut till varje invånare i Kalmar län, men det har varit rätt mycket, mer än det brukar vara.

Kalmar län har av tradition varit splittrat och haft svårt att s.a.s. tala med en röst. Som nämns inledningvis i bilagan kan länet infrastrukturellt och näringsgeografiskt sägas bestå av tre delar; nord, mellan och syd. Kalmar utgör inte heller ett tydligt centrum för länet, varken befolkningsmässigt eller genom sitt geografiska läge. Här kan man jämföra med Växjö, som utgör ett naturligt centrum i Kronobergs län. Kalmar har med sina förutsättningar inte kunnat spela rollen av sammanhållande kraft i länet.

Även näringslivet har en positiv syn på regionförbundet. Vid en jämförelse med länsstyrelsen uppfattas regionförbundet som enklare att nå och att framföra sina synpunkter till; kommunikationen är tätare och mer informell. Även från kommunhåll görs jämförelser med länsstyrelsens tid. Man menar att länsstyrelsen stod för mer traditionell myndighetsutövning och saknade den förankring och det förtroende som regionförbundet snabbt har fått.

Effektivitetsaspekter

Självständighet och handlingskraft

Det brukar anses viktigt för partnerskapen att de inte är allt för styrda av hierarkiskt överordnade organ. För partnerskapen i tillväxtavtalen är därför regeringens agerande mycket viktigt. Nedan ges ett exempel på hur regeringen, kanske omedvetet, inskränker partnerskapets handlingsfrihet.

Vid det första mötet med det stora nätverket i början av oktober 1998 hade idén att snabbt konkretisera tillväxtavtalsarbetet och skapa goda exempel genom en modell med "tjuvstarter" lanserats (prot.98.10.07, prot.98.11.03). Tanken var att vissa projekt skulle förhandlas med såväl regionala som centrala parter, med utgångspunkt i tillväxtavtalets krav och förutsättningar och med målet att kunna träda i kraft redan under 1999 (prot. 98.11.03). Diskussionen om "tjuvstarter" upptog ett relativt stort utrymme under det första skedet av partnerskapsarbetet.

Vid det lilla nätverkets möte i början av november aviserades att man tänkte ta upp denna idé med Näringsdepartementet vid ett kommande möte senare i månaden (prot. 98.11.03). Vid detta möte såg tjänstemannen från Näringsdepartementet inga direkta hinder "i dagsläget" mot strategin på "tjuvstarter". Han lovade också att det s.k. Tvärsekreteriatet i Näringsdepartementet skulle hjälpa till

med kontakter vid kommande diskussioner i denna fråga (prot. 98.11.26). Diskussionerna om att konkretisera tjuvstartsstrategin fortsatte även vid det därpå följande mötet med det lilla nätverket (prot. 98.12.10). Där bestämde man att ägna hela kommande möte i mitten av januari till att diskutera det fortsatta arbetet med tjuvstarterna. Vid det stora nätverkets andra möte den 18 december 1998 började det dock stå klart att Näringsdepartementet nu var tveksamma till idén med tjuvstarter. Strategin blev nu istället att se de påtänkta "tjuvstartsprojekten" som de som just för tillfället ligger långt fram i det ordinarie tillväxtavtalsarbetet (prot. 98.12.18). Tanken på tjuvstarter var därmed avförd från agendan.

Finansiering

På samma sätt som i Kronoberg måste den finansiering som anges i tillväxtavtalsdokumentet betraktas som indikativ. Detta på grund av att det är de enskilda parterna i partnerskapet som har beslutsmakten över sina egna resurser. Ett tydligt exempel på de problem som kan följa av att partnerskapet saknar beslutsmakt över resurserna är Lans svårigheter att stå fast vid de åtaganden man gjorde i tillväxtavtalet.

I Kalmar län anges den totala ekonomiska omfattningen av de fem insatsområdena i tillväxtavtalet till cirka 300 miljoner kronor för hela programperioden; för det första året kan summan beräknas till lite drygt 91 miljoner kronor. Av de 300 miljonerna för hela programperioden utgör mer än hälften statliga medel. Mer än 100 miljoner kronor kommer från offentliga regionala och kommunala aktörer samt EU. Det privata näringslivet förväntas bidra med cirka 35 miljoner kronor (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 4).

Fördelat på de fem insatsområdena ser den indikativa finansieringen för hela avtalsperioden 2000–2002 ut som följer, enligt tillväxtavtalsdokumentet:

- Lokala utvecklingscentrum 108,1 miljoner kronor
- Musik- och upplevelseindustrin 52,1 miljoner kronor
- Östersjön som handelsplats – BBS 49,5 miljoner kronor
- Kunskapsförsörjning/Affärsutveckling 60,5 miljoner kronor
- Design 31,7 miljoner kronor

Fördelat på insatsområden är de största finansiärerna följande: För de lokala utvecklingscentrumen utgör Lan, respektive kommun

(där centrumet skall startas), regionförbundet och EU de största finansierarna. Eftersom varje enskilt utvecklingscentrum har att finna sin egen finansiering är siffrorna i högsta grad preliminära (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 38). Inom insatsområdet Musik- och upplevelseindustrin är Näringsdepartementet och Lan de största finansierarna. Insatsområdet Östersjön som handelsplats – BBS har som största finansierare den s.k. Östersjömiljarden. Även Kalmar kommun och Lan är i det fallet stora finansierare. I övrigt bidrar regionförbundet, högskolan och näringslivet till finansieringen. Den privata finansieringen var dock vid programdokumentets tillkomst oklar. Efter undertecknandet av tillväxtavtalet har också partnerskapet fått vänta länge på medlen från Östersjömiljarden. För det fjärde insatsområdet – Kunskapsförsörjning/Affärsutveckling – är Teknikbrostiftelsen, Lan och näringslivet de största finansierarna, men även regionförbundet och högskolan bidrar med betydande belopp. Det femte insatsområdet – Design – finansieras främst av högskolan och Lan, men även Nybro kommun är en stor finansierare. För högskolans del är dock bidraget beroende av att Utbildningsdepartementet ställer sig positivt till högskolans ansökan om att få bygga upp en designhögskola med 120 poängs kandidatutbildning i industriell design.

För Kalmar läns del kan man redan säga att finansieringen i praktiken kommer att skilja sig betydligt från vad som anges i tillväxtavtalsdokumentet. Huvudskälet till detta är att Lan har backat från de löften som man har angivit i det undertecknade tillväxtavtalet. Partnerskapet får därmed försöka finna alternativa sätt att lösa finansieringen för de olika insatsområdena, vilket kan vara svårt. Lan utgjorde tillväxtavtalets dominerande finansierare, svarades för ungefär en tredjedel av de utlovade medlen (Regionalt tillväxtavtal 2000, Brev 00.09.07).

Av intervjuerna framgår att den finansiering av tillväxtavtalen som anges i programdokumentet kom till mycket hastigt och utan någon djupare analys. Lans sätt att komma fram till en summa kan här tjäna som ett exempel. Där gjorde man så att man kontrollerade hur mycket pengar som fanns avsatta för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Det är ju en verksamhet som med visst fog kan sägas vara inriktad mot tillväxt. Sedan sade man helt enkelt att alla medel som är avsatta för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är möjliga att använda inom tillväxtavtalets ram. Detta löfte gavs emellertid under viss vända. Citatet nedan illustrerar detta:

Vi avtvingades ju att sätta pengar och jag menar man svettades ju över det och man försökte slingra sig ur. Men det var ju nästan omöjligt att göra när man inte har de här konkreta projekten att ta ställning till.

En annan intervjuperson konstaterade att "det var ingen lätt nöt att knäcka det här, för de här siffrorna skulle ju fyllas i innan de slutliga handlingarna skulle upp på bordet". I den här situationen kanske det inte är så förvånande att Lans stora kassa fick fungera lite som lösningen på alla problem. I vart fall för stunden. I praktiken blev det ju ingen lösning, som beskrivits ovan.

Det kan noteras att det inte diskuterades några konkreta belopp som de olika parterna skulle bidra med vid det lilla nätverkets möten, vilket troligtvis minskade risken för interna konflikter i partnerskapet. De angivna summorna i avtalet arbetades fram av regionförbundet och sekretariatet.

Resultat

När intervjupersonerna i Kalmar län ombeds att bedöma resultatet av tillväxtavtalsarbetet gör de inte sällan detta genom att jämföra med hur det regionala utvecklingsarbetet bedrevs under länsstyrelsens ledning, innan regionförbundet övertog det regionala utvecklingsansvaret. En synpunkt som framförs är att man på länsstyrelsens tid hade en tendens att splittra de regionala utvecklingsinsatserna på många mindre projekt; projekt som inte ger någon effekt ur ett större regionalt perspektiv. Nu menar man att det har skett en förändring genom regionförbundet. Regionförbundet har en mer långsiktig linje med fokus på infrastrukturen i bred bemärkelse. När det gäller regionala utvecklingsfrågor måste man ha ett perspektiv som sträcker sig längre än två, tre år.

I likhet med Kronoberg är det en vanlig uppfattning att tillväxtavtalet i praktiken inte innebär något nytt med avseende på regionala utvecklingsprojekt. En centralt placerad aktör i det lilla nätverket svarar på följande sätt på frågan om några nya projekt har kommit till stånd genom tillväxtavtalet; projekt som annars inte skulle blivit av:

Det innebär det inte för vår del. För vi hade vår strategi, vi hade vår Rupen, vi visste vad vi ville göra. Men vi använde oss på något sätt ... vi fick draghjälp utav tillväxtavtalsprocessen för att slussa lite statliga pengar på ett lite enklare sätt till vissa utav de här insatsområdena.

Tillväxtavtalet innebär egentligen inget nytt, men det kan ge lite extra skjuts åt regionala utvecklingsprojekt, exempelvis, som nämns i citatet ovan, genom att lättare få fram statlig finansiering till projekten. Genom att tillväxtavtalet ses som ett genomförande-instrument för att nå målen i Rupen torde det vara ännu mer sällsynt än i Kronoberg att avtalet bidrar med något nytt. Det är inte heller meningen, om man ser till den sammanhållna strategin för den regionala utvecklingen i Kalmar län; det är ju i Rupen strategin läggs fast och tillväxtavtalet är bara ett av flera redskap för att nå målen i Rupen.

I likhet med Kronoberg lyfter man i Kalmar län fram tillväxtavtalets och partnerskapets betydelse för att skapa ett bättre samarbetsklimat. Processen har skapat ett klimat där olika regionala, lokala och centrala aktörer pratar mer med varandra. Inte minst viktigt anses det vara att näringslivet har kommit in ordentligt i processen och att man har fått en samsyn och en fokusering kring tillväxtfrågorna. Ett konkret exempel på en relation som har förbättrats genom partnerskapsarbetet är den mellan högskolan och näringslivet. Generellt har högskolan kommit att spela en stor roll i Kalmar läns tillväxtavtal, vilket i sig kan betraktas som ett konkret resultat av tillväxtavtalsprocessen. Åsikten att samarbetsklimatet har förbättrats gäller även för de aktörer som annars menar att tillväxtavtalet har varit ett mycket "uppblåst" projekt – "mycket väsen för lite ull (sa han som klippte grisen)", som en intervjuperson uttryckte det.

Frågan är dock om det är tillväxtavtalet i sig som har lett till ett förbättrat samverkansklimat. Som beskrivits tidigare i kapitlet har regionförbundet sedan sin tillkomst bedrivit ett intensivt arbete med att förbättra samarbetsklimatet i länet och att få de olika aktörerna att sträva åt samma håll. Detta har bland annat skett genom den omfattande diskussions- och förankringsprocess som har föregått framtagandet av Rupen. Ett arbete som också framhålls och uppskattas av samtliga intervjupersoner. Att samtals- och samarbetsklimatet har förbättrats torde ha mer med regionförbundets tillskapande och framtagandet av Rupen att göra, än med tillväxtavtalsarbetet, men processerna är tätt sammanvävda. En av de centrala aktörerna i partnerskapet uttrycker det på följande sätt:

Vi har ägt processen själva. Så jag menar att vi har inte haft behov av att utnyttja själva begreppet, eller processen, tillväxtavtal för att få till stånd den här fördjupade dialogen och samarbetet, eftersom det ligger i vårt uppdrag som försökslän att jobba med regional utveckling på ett

annorlunda, nytt sätt. Så att oavsett om tillväxtavtalet hade kommit till eller inte så hade vi gjort precis samma sak ändå, vågar jag påstå.

Det viktigaste resultatet av tillväxtavtalsarbetet i Kalmar län kanske inte är att samtals- och samarbetsklimatet har förbättrats. Det hade skett redan tidigare, i första hand genom arbetet med Rupen. Däremot har tillväxtavtalet bidragit till att ge lite ytterligare kraft åt de regionala utvecklingsfrågorna. Detta är i vart fall vad flera av aktörerna framhåller. En av intervjupersonerna uttrycker det som att det har blivit en "mer koncentrerad stöttning till vissa saker".

BILAGA 2a

Kronobergs tillväxtavtal – en kort beskrivning av innehållet

1996 tog länsstyrelsen i Kronoberg i bred samverkan och i enlighet med sitt uppdrag, fram en länsstrategi för Kronobergs län. Strategin gavs namnet *Kronoberg 2010*. I länsstrategin lyfts tre strategiska områden för länets långsiktiga utveckling fram. Dessa är *Kronoberg som en mötesplats för människor*, *En god livsmiljö* samt *Hög kompetens för internationell konkurrenskraft*. Enligt det regionala partnerskapet skall det vara möjligt att direkt koppla de olika insatsområdena i tillväxtavtalet till denna strategi. Tillväxtavtalet skall ses som en näringslivsinriktad del av Kronoberg 2010 (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 16).

Utifrån den analys som har gjorts har Tillväxt Kronoberg tagit fram fem insatsområden (Regionalt tillväxtavtal 1999, s. 2 ff). Dessa fem är *Lärande*, *Attraktivitet*, *Företagsutveckling*, *Samverkan och samsyn* samt *Geografiska strukturfondsinsatser*. Nedan följer en kortfattad beskrivning som i huvudsak bygger på partnerskapets egen beskrivning och terminologi.

Eftersom partnerskapet har ansett utbildning och kompetensutveckling vara det mest prioriterade området för att åstadkomma en hållbar tillväxt är insatsområdet Lärande centralt i Kronobergs tillväxtavtal. Inom detta insatsområde har fem åtgärdsområden tagits fram. Dessa fem är *Ansvar och attityder*, *Entreprenörskap*, *Utveckling genom utbildning*, *Kommunikation* samt *Forskningen och praktiken*. *Ansvar och attityder* har till syfte att höja den allmänna utbildningsnivån i länet och skapa ett klimat för lärande, där utbildning och kompetens värderas positivt. *Entreprenörskap* riktar sig till ungdomar i länet och syftar främst till att ge dem en god kännedom om företagsamheten på hemorten samt öka företagets kunskap om skolan och elevernas intressen. *Utveckling genom utbildning* har till syfte att stödja en utveckling där efterfrågestyrd utbildning blir en del av företags och förvaltningars sätt att skapa delaktighet i utvecklings- och förändringsprocesser

samt att öka motivationen för kompetensutveckling. *Kommunikation* syftar till att lära länets invånare engelska samt att öka förutsättningarna för invandrare att komma in på arbetsmarknaden, förbättra svenskundervisningen för invandrare och ge dem ökade möjligheter att utveckla det egna modersmålet. *Forskningen och praktiken* syftar till att intensifiera och utveckla kontakterna mellan forskning och den praktiska tillämpningen i företag, förvaltningar och organisationer för att på så sätt skapa nya produkter, metoder och tjänster.

Inom insatsområdet *Attraktivitet* återfinns särskilda satsningar på ungdomar och kvinnor med syftet att skapa gynnsamma förutsättningar i företagens omvärld. Här finns fyra åtgärdsområden. *Ortsutveckling med medborgarengagemang* syftar till att genom ett ökat medborgarengagemang skapa plattformar för lokal utveckling i Kronobergs mångcentrerade orstsstruktur. *Upplevelsenäringen* är ett område där åtgärder inom turism, nöjes- och mediaindustrin återfinns. *Ung kommunikation* har till syfte att samla och synliggöra kompetens och kunskap om bredband och Internet med fokus inriktat på ungdomar. *Lösam jämställdhet* syftar till att producera ny kunskap med inriktning på relationen mellan jämställdhet och tillväxt. Man vill skapa forum för opinionsbildning och informationsspridning samt underlätta skapandet av nätverk bland kvinnliga entreprenörer, särskilt inom tjänste- och informationsbranschen.

Insatsområdet *Företagsutveckling* rymmer sju åtgärdsområden. Ett första åtgärdsområde är Nyföretagande, vilket syftar till stimulera nyföretagandet genom stärkt och förbättrad samordnad rådgivning, förbättrad information och genom att bidra till ökad entreprenörskap i skolan. *Design- och produktutveckling* syftar till att stärka Kronobergs profil som ett designlän. Åtgärdsområdet syftar också till att skapa möjligheter för de små och medelstora företagen att få tillgång till professionellt designstöd inom såväl tillverkningsindustri som service och tjänstesektor. *Ledarutveckling* har som syfte att skapa ett företagsanpassat program för ledarutveckling i små och medelstora företag. Ett program som också belyser den snabba omvärldsförändringen. *Marknads- och industriell utveckling* är ett åtgärdsprogram som syftar till att stärka företagets konkurrenskraft och öka deras förnyelseförmåga genom att utveckla kontakter, satsa på marknadsföring och produktionskunnande. Samarbetet mellan näringsliv och universitet skall också utvecklas genom att efterfrågestyrd teknisk utbildning och tas fram. *Digital tillväxt* syftar dels till att bredda näringsstrukturen i

länet, dels till att IT-branschen bildar en plattform för att stärka konkurrenskraft och förnyelse i de mer mogna branscherna. Åtgärdsprogrammet *Kronoberg möter världen* syftar till att ta fram okonventionella metoder för ökad internationalisering bland små och medelstora företag samt en gemensam marknadsföring av länets näringsliv. *Strategiska allianser* syftar till att identifiera sådana strategiska allianser och därmed skapa möjligheter att göra det enskilda företaget starkare och mer konkurrenskraftigt.

Tillväxtavtalen förutsätter ett ökat samarbete mellan olika aktörer, såväl privata som offentliga. Inom insatsområdet *Samverkan och samsyn* finns ett åtgärdsområde – *Översyn och utveckling av offentliga näringslivsinsatser*. Detta åtgärdsområde syftar till att öka samarbetet mellan organisationer, myndigheter och företag samt att effektivisera och bättre koordinera användningen av offentliga resurser som avsätts för tillväxtbefrämjande åtgärder.

Insatsområdet *Geografiska strukturfondsinsatser* syftar till att skapa samstämmighet i länet mellan kommande strukturfondsprogram och Tillväxt Kronoberg.

BILAGA 2b

Kalmar läns tillväxtavtal – en kort beskrivning av innehållet

Kalmar läns tillväxtavtal är relativt kortfattat. För en bredare och djupare information hänvisar man i första hand till Rupen 99, som är det grundläggande strategidokumentet för regionala utvecklingsfrågor (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 6). Rupen är utgångspunkt för tillväxtavtalsarbetet i Kalmar län. Arbetet med Rupen och tillväxtavtalet går i varandra och det är svårt att särskilja de båda processerna. I Rupen 99 formuleras den övergripande strategin för det regionala utvecklingsarbetet. Denna strategi bygger på fem hörnstenar – *Östersjömöjligheterna*, *Kunskapsförsörjning*, *Företagssamverkan*, *Attitydförändring* samt *Sambandet stad - landsbygd*.

Östersjömöjligheterna syftar till att ta tillvara Östersjöregionens utvecklingsmöjligheter och skapa kanaler för varor tjänster och kunskap. *Kunskapsförsörjning* syftar till att utveckla satsningar på kunskaps- och kompetensförsörjning för företag och organisationer med fokus på att ta tillvara initiativkraft och entreprenöranda. *Företagssamverkan* syftar till att stimulera företagssamverkan i nätverk samt i de branschkluster som finns i Kalmar län. Målet är att utveckla konkurrenskraften i det redan existerande näringslivet, men också arbeta med nyare branscher som t.ex. musikindustri och bioteknik. *Attitydförändring* syftar till att skapa mer positiva attityder till företagande och entreprenörskap samt allmänt få länsinvånarna att se de faktiska möjligheter som finns att påverka länets utveckling. *Sambandet stad – landsbygd* syftar till att stimulera samspelet mellan landsbygden och städerna så att det skall vara möjligt att upprätthålla nödvändig servicenivå och ett fungerande samhällsliv på landsbygden.

Partnerskapet i Kalmar län har ställt sig bakom fem, relativt konkreta, insatsområden, som anknyter till ovanstående fem hörnstenar. Dessa fem insatsområden är *Lokala utvecklingscentrum*, *Musik- och upplevelseindustrin*, *Östersjön som handelsplats – Baltic*

Business School, Kunskapsförsörjning och affärsutveckling i samverkan mellan näringsliv, högskolor, universitet och institut samt Design.

Lokala utvecklingscentrum är ett insatsområde som skall fungera som öppna mötesplatser för näringsliv, konsult- och utbildningsverksamhet, fackföreningar m.fl. De skall vara forum för utbyte av information och förmedling av kontakter mellan företag, myndigheter och enskilda inom en ort eller ett större område (Regionalt tillväxtavtal 2000, s. 25). Vid tillväxtavtalets tillkomst fanns det lokala utvecklingscentrum på 14 platser i Kalmar län. Av dessa 14 har 11 en tydlig inriktning mot småföretag. Bland de krav som ställs för att stöd skall ges till nya utvecklingscentrum kan nämnas att näringslivet skall äga eller ha ett direkt dominerande inflytande över dem samt att alla företag och kommunen inbjuds som delägare. I inledningsskedet är Lan, Nutek, kommunerna, regionförbundet och EU (genom Sysselsättningspakten) med och finansierar verksamheten.

Musik- och upplevelseindustrin är ett insatsområde där den geografiska tyngdpunkten ligger i Hultsfred. Tanken är att erfarenheterna från Hultsfredsfestivalen skall kombineras med ett utvecklingsarbete för att stimulera tillväxt i befintliga företag och att skapa nya företag, i första hand i gränslandet mellan musik och IT. Åtgärder inom detta insatsområde är *IUC (Industriellt UtvecklingsCentrum)*, ett nationellt och internationellt utvecklingscentrum för musikindustrin. IUC ägs gemensamt av den svenska musikbranschen. Vidare *Utbildningscentrum Hultsfred*, som är ett utbildningscentrum på gymnasial, eftergymnasial och högskoleanpassad nivå. Tyngdpunkten i utbildningscentrumets utbildningar kommer att ligga på musik- och upplevelsesektorn. Högskoleutbildningen är nära kopplad till Baltic Business School. En tredje åtgärd inom detta insatsområde är *FoU-centrum Hultsfred*. Här skapas en fristående nationell forskningsenhet kopplad till de fyra högskolorna/universiteten i Kalmar, Växjö, Jönköping och Linköping. FoU-centrumet är inriktat på forskning och utveckling inom musik- och upplevelseindustrin. En fjärde åtgärd kallas *Hultsfred Musikaliskt Hjärta*. Med Hultsfredsfestivalen som drivande kraft skapas en miljö bestående av bl.a. replokaler, studios, konserthall och scener, boende etc. Vidare skapas *Hultsfred Företagsby*, som skall vara en företagsby där olika bolag och verksamheter inom främst IT-, musik- och upplevelseindustrin skall samlas. Här är det tänkt att nya affärsrelationer skall utvecklas

genom framväxten av nätverk. Den sistnämnda åtgärden är också kopplad till insatsområdet Lokala Utvecklingscentrum.

Inom insatsområdet *Östersjön som handelsplats – Baltic Business School* ryms ett flertal pågående och/eller planerade åtgärder som syftar till att på olika sätt stärka länets näringsliv genom att aktivt utnyttja affärsmöjligheter i Östersjöregionen. Flera av åtgärderna inom detta insatsområde återfinns också inom andra insatsområden i Rupen. Specifikt för detta insatsområde i tillväxtavtalet är satsningen på Baltic Business School (BBS). BBS, som är planerat att invigas under 2001, skall bli en internationell handelshögskola med fokus på Östersjöregionen. Man räknar med cirka 1000 studenter inledningsvis. Delar av programmet startade redan 2000, bl.a. Östersjöekonomiprogrammet. Det är tänkt att BBS skall ha ett nära samarbete med näringslivet och framförallt de små och medelstora företagen. Tyngdpunkten i verksamheten utgörs av grundutbildning, främst ett magisterprogram i ekonomi, inklusive ett särskilt Östersjöekonomiprogram, turism, musikmanagement och systemvetenskap. Dessutom skall finnas en forsknings-, rådgivnings- och externt orienterad organisation. Inom forskningsprogrammet skall fem professurer tillsättas. Med extern inriktning tillskapas något som benämns *Business Development Group*, som skall ägna sig åt affärsutveckling och omvärldsanalyser i Östersjöregionen. Vidare *University on Line International*, som skall utföra utbildningsuppdrag i regionen samt *Environmental Management Group*, som skall syssla med miljöfrågor i skärningspunkten mellan ekologi, teknik och management.

Inom det fjärde insatsområdet – *Kunskapsförsörjning och affärsutveckling i samverkan mellan näringsliv, högskolor, universitet och institut* – fokuseras i tillväxtavtalet på två åtgärder. För det första *Kunskapsförsörjning och tekniköverföring till länets företag i samverkan mellan näringsliv, högskolor, universitet och institut* samt, för det andra, *Affärsutveckling kring högskolan*. Den första åtgärden – Kunskapsförsörjning och tekniköverföring – har följande beståndsdelar. Först *Kunskapsbron*, med uppsökande verksamhet, start och genomförande av utvecklingsprojekt i samverkan mellan enskilda företag och högskolan. Vidare *Fadderprogrammet*, där högskolans studenter inom ingenjörs- och ekonomiutbildningarna får ett fadderföretag under hela studietiden. Syftet är att öka samverkan mellan högskolans studenter och regionens näringsliv, bland annat för att underlätta för företagen att rekrytera kvalificerad arbetskraft. Inom åtgärden Kunskapsförsörjning och

tekniköverföring återfinns även *Traineeprogrammet*, där mindre företag erbjuds att anställa en akademiker på prov under sex månader med lönebidrag från Lan. Alla traineer genomgår en särskild utbildning kopplad till programmet. Vidare finns Mentorsprogrammet för kvinnliga teknologer, vilket syftar till stärka kvinnliga studenter inom teknikutbildningarna. Till sist Uppdragsutbildningen för kompetensutveckling och kompetensförsörjning i näringsliv och organisationer. Den andra åtgärden inom insatsområdet – Affärsutveckling kring högskolan – består av, för det första, *Utbildning för entreprenörskap och affärsutveckling för studenter och andra personer med akademisk bakgrund*. För det andra *Drivhuset*, där man ägnar sig åt uppsökande verksamhet bland studenter och på institutionerna, seminarieverksamhet och andra aktiviteter. Vidare en *Företagarskola och individuell rådgivning för nya kunskapsbaserade företagsidéer från studenter, forskare och lärare*. Här skall också finnas möjlighet att hyra lokaler vid en företagsstart. Inom åtgärden finns också något som kallas *Atrium21 Business and Science Park Kalmar*. Detta skall vara en företagspark för företag som har vuxit ur företagarskolan samt för etablerade företag som vill utvecklas nära högskolan. Till sist finns *Affärsutveckling* med Teknopols resurser och personal inom patentrådgivning, finansiering, EU-projekt, affärsråd och mentorsstöd samt hjälp med att intressera företag att förlägga verksamhet till Kalmar län, särskilt inom högskolans profilområden.

Inom insatsområdet *Design* ingår att starta en ny högskoleutbildning i industriell design med 20 årsplatser, placerad i Nybro och Kalmar. Denna satsning kommer att ske i nära samarbete med näringslivet och andra högskolor i södra Sverige. Vidare kommer man bland annat att i kommuner med högskolecentrum genomföra en distansutbildning för designköpare. Man kommer också att skapa ett *Design Forum Sydost*, där det är tänkt att befintliga och tillkommande designaktörer skall samverka. Design Forum Sydost skall också bidra till att öka kunskapen om användningen av praktiskt tillämpbar industriell design som ett viktigt instrument i produktutveckling, marknadsföring och samhällsutveckling.

BILAGA 3a

Frågeformulär/checklista, ansvariga inom självstyrelse- organet/länsstyrelsen

- 1) Vad anser ni om tillväxtavtalsarbetet så här långt?
- 2a) Hur har ni arbetat med motsvarande frågor tidigare?
- 2b) Vad har förändrats?
- 3) Vad anser ni om sättet att arbeta i partnerskap?
- 4) Hur ser ni på sammansättningen av aktörer i partnerskapet?
- 5) Vilken/vilka är uppfattar ni som de viktigaste aktörerna, utöver självstyrelseorganet/länsstyrelsen?
- 6) Hur ser ni på ansvarsfrågan och relationen till medborgarna?
- 7) Hur ser ni på partnerskapets roll när det gäller finansieringen av projekt?
- 8a) Hur går det till när tillväxtavtalen omsätts i konkreta projekt?
- 8b) Skulle dessa projekt ha kommit till stånd även utan tillväxtavtal?

ÖVRIGT

Är det något annat som Du vill ta upp som Du tycker jag har missat?

BILAGA 3b

Frågeformulär/checklista, representanter för aktörer i partnerskapen

- 1) Beskriv hur ni har varit involverade i tillväxtavtalsarbetet.
- 2) Vad anser ni om tillväxtavtalsarbetet så här långt?
- 3a) Hur har ni arbetat med motsvarande frågor tidigare?
- 3b) Vad har förändrats?
- 4) Vad anser ni om sättet att arbeta i partnerskap?
- 5) Hur ser ni på sammansättningen av aktörer i partnerskapet?
- 6a) Vilken/vilka är uppfattar ni som de viktigaste aktörerna, utöver självstyrelseorganet/länsstyrelsen?
- 6b) Hur samarbetade ni med den/dem tidigare?
- 6c) Vad är de viktigaste skillnaderna?
- 7) Hur ser ni på ansvarsfrågan och relationen till medborgarna?
- 8) Vilket mandat har ni när det gäller de finansiella åtagandena?
- 9) Hur ser ni på partnerskapets roll när det gäller finansieringen av projekt?
- 10a) Hur går det till när tillväxtavtalen omsätts i konkreta projekt?
- 10b) Skulle dessa projekt ha kommit till stånd även utan tillväxtavtal?

ÖVRIGT

Är det något annat som Du vill ta upp som Du tycker jag har missat?

Much Ado about Nothing – An Analysis of the Partnership Model and the Growth Agreements. A Summary

The partnership model in growth agreements

The partnership model has seen a widespread breakthrough in recent years, especially at the regional level. In Sweden, the main source of inspiration has been the EU structural funds. Partnership is an integral part of the structural funds programme.

Regional development policy underwent changes during the 1990s. Regional equalisation remains the overall goal for regional policy, but this goal has been supplemented with a more clearly defined growth objective. The main instrument for implementing the new regional development policy is what is known as regional growth agreements.¹ These growth agreements are to be drawn up in partnerships led by county administrative boards or regional self-governing bodies and involving inter alia municipalities, county councils, the business sector and local business associations, universities and university colleges and the county labour board. The government regards partnerships as being the foundation of the work on growth agreements.

All counties have accepted the government's offer to sign regional growth agreements and have also initiated regional partnerships in order to implement these agreements. This report is based on a study of these regional partnerships.

It should be noted, however, that significant differences exist between the work on structural funds, from which the regional partnership model is derived, and growth agreements. Structural funds inject "new" money into the process: in 1995-1999, the EU invested approximately SEK 13 billion in various regional projects. The growth agreements, on the other hand, do not involve any "new" money.

¹ In its recent bill on regional policy (prop. 2001/02:4), the government proposes that the term "regional growth agreement" be changed to "regional growth programme".

The purpose of this study is to analyse how the partnership model is applied to the work on growth agreements in two different counties. The counties differ in respect of the organisation heading the work. In one county, the work is led by the county administrative board and in the other, by the regional council. The study focuses on two main questions:

- How successful has the partnership model in the work on growth agreements been from the point of view of efficiency?
- How successful has the partnership model in the work on growth agreements been from the point of view of democracy?

Two partnerships in practice –the counties of Kronoberg and Kalmar

The two counties in the study – Kronoberg and Kalmar – are very similar in terms of geographical location, size, population density and industrial structure. However, they differ in terms of the main variable in our analysis, i.e. *who* co-ordinates and runs the work on growth agreements. In Kronoberg, the work on the regional growth agreement is led by the county administrative board. In Kalmar, it is headed by a political organisation, the Regional Council in Kalmar County. The regional council is a local federation comprising the county council and representatives of all municipalities within the county of Kalmar.

Representation in the partnerships

In both Kronoberg and Kalmar counties, the partnerships are divided into a large and a small partnership. The large partnership is open to virtually all parties that are directly affected by regional development and growth matters, from small local groups to major government authorities.²

² The government recently submitted a bill (prop. 2001/02:7) to permit the establishment of regional co-ordinating bodies in the form of local federations comprising representatives from all municipalities within a county as well as representatives from the county council. These co-ordinating bodies will take over the responsibility for leading the work on drawing up regional growth programmes for the next programme period (2004-2007).

The analysis of the partnerships in the counties of Kronoberg and Kalmar shows that the impact of the large partnerships on the growth agreement process has been extremely limited. Due to their size, they cannot be applied in an operational role. The main purpose of the large partnerships has been to serve as a forum for securing support and legitimacy. For many participants in the large partnerships, it has been unclear who or what various parties actually represent since they are often self-appointed. The matter of representativeness becomes less significant due to the limited influence of large partnerships.

The "small partnership" is responsible for the active governance of the growth agreement process. The composition of these small partnerships reflects which players the county administrative board and the regional council consider to be the most important when it comes to regional development. The partnership model is based on the partners being able to contribute resources in the form of funds, time, knowledge, etc. It is therefore more important to gather strong resources in the partnerships than to broaden democratic influence.

Representativeness does not pose a major problem in the small partnerships either. This is not due to a lack of influence as is the case with the large partnerships but rather to the fact that in small partnerships it is clear who the various parties represent. The exception to the rule is the representatives of local business in Kronoberg's small partnership. In this case, it is somewhat unclear who they represent rather than who they represent.

In the county of Kronoberg, the small partnership until the date when the growth agreement was signed comprised representatives from the county administrative board, the county labour board, the county council, the Kronoberg County Association of Local Authorities, the Chamber of Commerce and Industry of Southern Sweden, the Federation of Private Enterprises as well as two active local business owners. The secretariat comprised representatives from the county administrative board, the county council, Kronoberg County Association of Local Authorities and ALMI Företagspartner.

In the county of Kalmar, the small partnership included representatives from the Regional Council in Kalmar County (i.e. political level), the county labour board, the Chamber of Commerce and Industry of Southern Sweden, the Federation of Private Enterprises, ALMI Företagspartner, Näringslivsrådet (a business affairs committee comprising the chairmen of ALMI, the

Federation of Private Enterprises and the local chamber of commerce) and the University of Kalmar. The secretariat comprised representatives from the regional council.

Through their mandate to lead the work on growth agreements, the county administrative board and the regional council are without a doubt the players with the greatest influence on the process. The secretariat also has a particularly influential role. In this respect, the partnerships are basically run by bureaucrats.

Transparency, responsibility and legitimacy

The issue of transparency and responsibility in the partnerships is more complex than the issue of representativeness. When discussing transparency and responsibility, it is important to keep in mind how regional development issues are traditionally addressed. Decisions are often the result of an informal process, where trust and contacts between different parties are crucial to the outcome of any particular issue. In other words, the parties arrive at "a settlement". The partnerships may be regarded as a formalisation and institutionalisation of this negotiation process. A series of negotiations between different players is replaced by a specific organisation – the partnership. The creation of partnerships often means that issues that were previously addressed informally, separately and on an ad-hoc basis can now be brought together and dealt with in a new organisational form. The establishment of partnerships does not therefore necessarily lead to issues being removed from the political arena and from public view, but rather issues that were previously dealt with away from the public eye are now being brought into the political arena and politicised. Whether the partnership model improves or worsens the opportunities for enforcing responsibility and transparency thus depends on the prevailing situation before the partnerships were set up.

The notion of legitimacy differs considerably between the county administrative board in Kronoberg and the regional council in Kalmar county. Whilst the regional council emphasises its role in heading the work on growth agreements in its capacity as a democratic, political organisation responsible for regional development issues, the county administrative board in Kronoberg wishes to play down its role and stress the collective responsibility for growth agreements. In Kronoberg, the work on growth

agreements is conducted under the designation "Growth in Kronoberg", a "trademark" owned jointly by the county administrative board, the county council and the municipalities. The most obvious interpretation of the differing strategies of the two counties is that the legitimacy of the regional council as the county representative in Kalmar county is considerably stronger than the legitimacy of the county administrative board in Kronoberg.

A key observation in the analysis is the significant difference between the counties in terms of how the work on growth agreements has been run. In Kronoberg, the municipalities have expressed criticism, *inter alia* in the form of a written communication from the Kronoberg County Association of Local Authorities to "Growth in Kronoberg". The local branch of the Association of Local Authorities was of the opinion that consolidation of the work on growth agreements was insufficient. It is also clear from interviews that municipalities do not feel that they are actively involved in the process.

In the county of Kalmar, however, the situation is very different. When the regional council took over responsibility for regional development from the county administrative board, this was seen as a turning point for development and growth policy in the county. The regional council has been highly acclaimed for its approach to co-ordinating the work on growth agreements. In particular, its ambitious efforts to gain support for the growth agreement among the municipalities has been praised.

The greater success of the partnership in Kalmar county than its counterpart in Kronoberg in consolidating the growth agreement among municipalities is mainly due to the fact that in the county of Kalmar, the process was co-ordinated by the regional council. The regional council is a coalition of the county's municipalities and the county council, and therefore its very existence depends on the support of municipalities. For the county administrative board, it is much more difficult to create the same level of confidence at the municipal level as a coalition of municipalities within the county. Instead, the county administrative board, as the regional representative of the state, has to overcome a certain level of suspicion.

Independence and strength

With regard to the ability of the partnerships to act independently and efficiently, this report discusses the role of the government. When the government invited county administrative boards and regional councils to initiate, lead and co-ordinate the work on growth agreements, it stated that they would be given a large degree of independence in terms of structuring the process. However, this independence soon proved to be limited with regard to possibilities for different sources of financing. Moreover, the government's deadlines and formal requirements have steered the partnerships in a way that has not always been particularly efficient or creative. In some cases, growth agreements can even complicate regional development policy since they force regional players to adapt their planned measures to a model that has been determined at a central level. In this sense, growth agreements entail a centralisation of regional development policy.

One observation made in this report is that it has been difficult to involve central government authorities in the work on growth agreements. These appear to be reluctant participants who are mainly concerned with their own interests. In a broader perspective, this can be seen as a manifestation of the strong sectorisation of public administration. Central government authorities prioritise the efficiency of individual sectors, which makes cross-sectoral co-operation and co-ordination at the regional level difficult. Despite the fact that one aim of growth agreements has been to increase co-operation and co-ordination between central government authorities, the sectorisation trend has continued.

The lack of involvement on the part of authorities has also affected the independence and efficiency of the partnerships. The county labour board in Kalmar illustrates clearly the difficulties that arise when commitments lack stability. The county labour board initially made a strong commitment to the partnership, promising to contribute almost SEK 100 million during the three-year period of the growth agreement. It later became apparent that the county labour board would in fact only be providing a fraction of this sum. The reasons for this altered commitment include changing signals from the National Labour Market Board.

A significant problem relating to the independence and efficiency of the partnerships in general is that the use of central government funds for the work on growth agreements is strictly

regulated and that the partnerships lack the authority to make decisions on potential resources that can be provided by participants. As a result, the indicative financing plan submitted by the partnerships in the growth agreement document is practically fictitious. Many of the amounts in the financing plan are based on little more than pious hopes. For example, the estimate for co-financing from the business sector in the county of Kronoberg is based partly on the private financing requirement as formally set out in the work on structural funds and rural support, and partly on a fundamental belief that the growth agreement will require considerable business sector involvement. Of course, there are no guarantees that co-financing will be secured from the local business community.

Very little has changed

A view commonly expressed in the interviews is that the growth agreements have not actually entailed anything new. Those projects which are taking place would most likely have been implemented anyway. It is possible that in some cases they have been given a little extra impetus or have taken on a slightly different form by implementing them within the framework of the growth agreement. In some cases, projects may also have been brought forward somewhat.

However, the work on growth agreements has also had some positive effects. For example, the climate for co-operation has been enhanced. In this respect, there is a direct association with the partnership model. The parties in the small partnership state that they have gained a greater understanding of each other. Greater understanding leads to increased confidence and, in the long run, positive effects on measures to promote regional growth.

However, it should be observed that it is the small partnerships that claim that the climate for co-operation has improved. It is far from evident that this emerging consensus applies outside this limited circle. The partnership in Kronoberg, for example, has encountered significant problems with regard to its relationship vis-à-vis its municipalities.

Conclusions

General

The partnership model was introduced by the government as a "modern" model to promote co-operation. No detailed study was made as to whether the model is effective, and, if so, in which situations. The government's way of introducing the partnership model also contains elements of a symbolic nature. Growth is not something that can be controlled from the Government Offices or from the official residence of the county governor. By introducing the partnership model, the government is signalling that it regards the issue to be important and that it is willing to act unconventionally and non-bureaucratically to achieve its goal. However, there is a big gap between words and action. Regulations as well as goals for various policy areas and authorities must still be adhered to. Neither are any extra funds provided for the process. Promising a powerful non-bureaucratic venture and then not being able to deliver that promise entails a political risk.

The partnership model is not an effective tool for growth agreements

It is the small partnerships which could function as effective tools for growth agreements. In practice, however, they lack the resources of power, primarily the authority to make decisions with regard to the allocation of funds for various projects. The lack of own power resources reduces the partnerships to joint committees with exaggerated rhetoric.

The significance of the growth agreements is reduced by the fact that the partnerships lack any real power resources. Most of the measures implemented would have been implemented anyway. In some respects, the growth agreements actually complicate regional development by forcing the efforts of regional players to fit a centrally determined model.

The partnership model is dubious from a democratic point of view

The partnership model complicates accountability since individual responsibility tends to become dissolved in negotiations conducted

in the partnerships. However, this is less significant when all important decisions are taken outside of the partnerships by individual players and, in the county of Kalmar, also by the political representatives in the regional council.

On the other hand, democratic legitimacy and consolidation differ substantially between the partnerships in the counties of Kronoberg and Kalmar. In Kronoberg, the partnerships and the entire growth agreement process have weak legitimacy among the county's elected representatives and a low level of consolidation among the municipalities. In Kronoberg, the work on growth agreements is headed by the county administrative board, which is a central government authority. In the county of Kalmar, on the other hand, there is a high level of confidence in the partnerships and the growth agreement process. There is a lot of support for the growth agreement out in the county. The regional council, which heads the work, has strong legitimacy among the county's elected representatives.

The conclusion of this is that these types of partnership will have greater legitimacy if the work is led by elected representatives with strong backing in the municipalities and not by a central government administrative authority.

The weakness of the partnerships in terms of their power to act thus alleviates the burden of the model's democratic problems. However, democratic problems do still exist under the surface. In addition to difficulties related to accountability and transparency, there is also the matter of the influence exerted by strong players on the political decision-making process. It is important that regional development and growth is not only an issue for "growth coalitions" within the partnerships, comprising established players with substantial resources. However, it is not certain how broader democratic participation in small partnerships can be implemented without these partnerships losing their intended co-ordinating role.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner

(Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena

(Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel

(Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott

(Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV

(Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar

(Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser

(Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter.

Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor –**
förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom**
vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och**
hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjlig-**
heter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions- kostnads- och produktivitetens utveckling inom**
armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut**
(Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre **ekonomistyrning**
(Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)
- svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**
(Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare**
(Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kom-**
muner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Social-**
bidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den**
offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980
(Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinan-**
siering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser**
(Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen**
1970–1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen
(Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985
(Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting
(Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion
(Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner
(Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet
(Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet
(Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall
(Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?
(Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning
(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med
tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir
effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala
satsningar (Ds 1991:50)

**Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och
barnomsorgen** (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten
(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?
(Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och
skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i
internationell belysning (Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden
utan konflikt** (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
(Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
Hushållning med knappa naturresurser – Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
(Ds 1997:79)

Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken
(Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske! – Om kommunal välfärd i framtiden
(Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet
(Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag
(Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet
(Ds 1999:46)

Att reda sig själv – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande
(Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption
(Ds 1999:62)

En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser
(Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor
(Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)

Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

2001

Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)

Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)

Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)

Rättvisa och effektivitet – en idéanalys (Ds 2001:42)

I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)