

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Statsvetenskapliga Institutionen

Regionalpolitisk organisationsform för tillväxt- och näringspolitik
Frambringar självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelse olika former för
genomförande och mål?

Magisteruppsats i Statsvetenskap

VT 2009

Författare: Sofie Werdin

Handledare Urban Strandberg

Antal ord: 14866

Abstract

The aim of this thesis is to examine if different approaches to coordinate and organize regional policy matter for regional development and growth and how this in such case come to expressions. The focus of this thesis is to see if there are any differences and similarities between growth policies that are coordinated by an autonomous region, a non-autonomous cooperative or a county administrative board. The essay takes its theoretical basis from the literature on governance. With the help of this literature a schematic model of different ways to coordinate regional policy arise from governance. The empirical aim is to examine differences and similarities in the development and growth regulations drawn up by an autonomous region, a non-autonomous cooperative or a county administrative board. The questions to be answered are to what extent self-governing regions, collaboration bodies, and county administration produces different forms of growth policy and goals and strategies in the programs and agreements.

The result is that the three regions, Västra Götalandsregionen, Jämtlands län and Östergötlands län show some differences in their way to organize their regional policy and the main conclusion is that non-autonomous cooperative show some difficulties to coordinate their policy through both public- and private sector. The differences in coordination leads also to some differences in goals and strategies where the autonomous region in higher degree take the region in consider than the region coordinated by a county administrative board. To set this result up against the theoretical framework it is interesting that the region symbolized by most governance in the model, the non-autonomous cooperative show difficulties to coordinate the regional policy between several private- and public actors.

Key words: Regional policy, coordination, autonomous region, non-autonomous cooperative, county administration board, governance

1. Inledning	5
1.1 Svensk regionalpolitik och utveckling	5
1.2 Tillväxt- och näringspolitik	6
2. Teori.....	8
2.1 Governance som empirisk eller normativ inriktning	8
2.2 Från Government till Governance	9
2.4 Multi level governance.....	13
2.5 Regioner och regionalisering.....	14
2.6 Teoretisk modell	14
2.7 Problemformulering och frågeställningar	15
3. Avgränsningar, material och metod	16
3.1 Val av självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse samt empiriskt material	16
4. Regionalpolitisk organisationsform	19
4.1 Självstyrande region	19
4.2 Samverkansorgan.....	19
4.3 Länsstyrelse	20
5. Utvecklingsprogram, tillväxtavtal och tillväxtprogram.....	20
5.1 Regionalt utvecklingsprogram.....	20
5.2 Regionalt tillväxtavtal 2000-2002	21
5.3 Regionalt tillväxtprogram 2004-2007.....	22
5.4 Regionalt tillväxtprogram 2008-2013.....	22
6. Resultatredovisning och analys.....	23
6.1 Form för utarbetande, genomförande och strategi	23
6.2 Västra Götalandsregionen	23
6.2 Jämtlands län	27
6.3 Samverkansorganet Östsam	30
6.4 Sammanfattning.....	32
7. Innehåll, målsättningar och strategier.....	36
7.1 Västra Götalandsregionen	36
7.2 Jämtlands län	38
8.3 Samverkansorganet Östsam	40
7.4 Sammanfattning.....	42

8. Avslutande diskussion	45
8.1 Regionapolitiska organisationsformer	45
Referenslista	49
Rapporter och utredningar	49
Litteratur	49
Program och avtal.....	50

Figurförteckning

Modell 1: Governance i förhållande till regionalpolitisk organisation (självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse)	14
Tabell 1: Regionalpolitisk organisation.....	16
Tabell 2: Empiriskt material, antal sidor, utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal.....	17

1. Inledning

I detta inledande avsnitt presenteras en övergripande bild av svensk regionalpolitik som leder fram till uppsatsen problemformulering och syfte. Tillväxt- och näringspolitikens innebörd definieras till uppsatsens intention och ger ökad förståelse för politikområdet.

1.1 Svensk regionalpolitik och utveckling

Aktörerna inom utförandet av regionalpolitiken har traditionellt utgjorts av regeringens och statsförvaltningens regionala representation, länsstyrelsen men också landstingen som i viss mån bedrivit sjukvård och kulturverksamhet samt kommunalförbund och regionförbund som skött länstrafiken. Det är dock så att länsstyrelsen under lång tid haft ett entydigt uppdrag att vara statens genomförandeorgan och det har bidragit till att de betraktats som regionala enheter för staten som utarbetat regionalpolitiken. Länsstyrelsens ansvar för den regionala politiken har under senare tid ifrågasatts. Orsaken är att det bildats en uppfattning om att det är många parter inblandade som påverkar den regionala politiken och som kan betraktas som viktiga enheter i utvecklingen och genomförandet av regionalpolitiken.¹

Den regionala närings- och tillväxtpolitiken är ett politikområde som är av både nationell och regional betydelse. Under senare år har dock politikområdet allt mer blivit av en regional betydelse för att kunna bemöta lokala variationer och förutsättningar. I prepositionen *regional tillväxt – för arbete och välfärd* slogs det fast att den ekonomiska tillväxten kan öka genom att bättre ta tillvara den potential som finns i alla regioner. Näringspolitiken skulle regionaliseras och bättre samordnas med andra politikområden. Som ett instrument för att uppnå detta föreslog regeringen att arbeta fram regionala utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal. Tanken bakom detta är att varje region skall arbeta för en hållbar ekonomisk tillväxt i och med att det regionala inflytandet över politiken ökar och att tillgängliga resurser skall användas mer flexibelt. I ett vidare led skall arbetet med de regionala tillväxt- och näringspolitiken ses som en ständig process där olika aktörer, där ibland myndigheter, näringsliv, kommuner och nationella organ samverkar om gemensamma mål för hur tillväxt kan skapas i den egna regionen.²

Regionalpolitiken organiseras av Sveriges län sedan några år tillbaka på tre skilda vis. Först och främst finns det två självstyrande regioner med fullt ansvar för den regionala politiken

¹ SOU 2000:36

² SOU 2000:64

och som utvecklar egna instrument för närings- och tillväxtpolitiken. De två länen Västra Götaland respektive Skåne län har övertagit länsanslagen från länsstyrelsen och förvaltar rätten över att finansiera de regionala utvecklingsprogrammen, tillväxtprogrammen och tillväxtavtalen. Vidare finns det också fjorton stycken län som organiserar regionalpolitiken genom så kallade samverkansorgan, som verkar för både länens kommuner och landsting. Samverkansorganen har tagit över tillväxt- och näringspolitiken på liknande basis som de självstyrande regionerna men den avgörande skillnaden är att länsstyrelsen fortfarande har hand om större delen av länsanslaget. Betydelsen av detta är att samverkansorganen har en svagare ställning och större begränsade befogenheter än de två självstyrande regionerna. Slutligen har fem av Sveriges län fortfarande länsstyrelsen som det huvudsakliga organet för att organisera regionalpolitiken och för att utveckla närings- och tillväxtpolitiken. Politikområdet finns förankrade inom länsstyrelsens funktioner vilket skiljer sig från de andra två sätten att organisera regionalpolitiken.³

Spelar de tre olika presenterade tillvägagångssätten att organisera regionalpolitiken någon roll för den regionala närings- och tillväxtpolitiken och hur kommer detta i så fall till uttryck? Fokus i denna uppsats är att se vad det finns skillnader och likheter mellan tillväxt- och näringspolitik som är organiserat av en självstyrande region, ett icke självständigt samverkansorgan eller en länsstyrelse. Uppsatsen tar sin teoretiska utgångspunkt från litteraturen om governance. Med hjälp av denna litteratur utkristalliseras en schematisk uppställning över olika regionalpolitiska organisationsformer. Uppsatsens empiriska syfte är att undersöka skillnader och likheter i de utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal som utarbetats av en självstyrande region, ett samverkansorgan eller en länsstyrelse. Frågorna som skall besvaras är i vad mån självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelse frambringar olika former för utarbetandet av tillväxt- och näringspolitiken och för respektive innehåll i ovan nämnda program och avtal.

1.2 Tillväxt- och näringspolitik

Det finns två instrument för att effektivisera genomförandet av den regionala tillväxt- och näringspolitiken, dels regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram samt också regionala utvecklingsprogram. Uppdraget om att organisera tillväxtavtal, tillväxtprogram och utvecklingsprogram har lämnats till länsstyrelse, samverkansorgan eller självstyrande organ och det är dessa som skall arbeta fram mål och strategier. Den främsta orsaken till att

³ SOU 2007:13

tillväxtavtal, tillväxtprogram och utvecklingsprogram skapades är det faktum att de ansågs vara nödvändiga instrument för att genomföra den nya regionala näringspolitiken som regeringen presenterade år 1998. De kan betraktas som viktiga instrument för att kunna utnyttja och bemöta den initiativkraft som finns lokalt och regionalt och på så sätt skall de främja tillväxt i ett regionalt perspektiv.⁴

De uppgifter som de regionala tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen har är att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv, medan det regionala utvecklingsprogrammet har ett bredare syfte. Skillnaden mellan tillväxt och utveckling är alltså främst en fråga om näringslivsperspektivet samt att utvecklingsprogrammen skall fokusera mer på hållbar utveckling ur både ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. Likheten består i fokus på arbetsmarknaden för både tillväxtavtalen, tillväxtprogrammen och utvecklingsprogrammen. Utvecklingsprogrammen skall utarbetas i samtliga Sveriges län och kan också ligga till grund för de regionala tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen. Programmen ska bland annat ange inriktningar och prioriteringar av arbetet för en hållbar utveckling samt utgöra underlag för samverkan mellan och inom statlig samt kommunal verksamhet. Statliga myndigheter ska också inom sina verksamhetsområden, verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom att i planeringen av sina verksamheter ta hänsyn till de regionala utvecklingsprogrammen.⁵

Tanken med de regionala tillväxtavtalen var att de skulle inspirera till bättre samverkan och funktion mellan organ med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande verksamhet på såväl lokal, regional och central nivå. Regionala tillväxtavtal introducerades av näringsdepartementet 1998 och genomfördes 2000-2003. Konceptet fullföljdes genom uppdrag från regeringen till länen att utarbeta regionala tillväxtprogram 2004-2007 där den huvudsakliga skillnaden var att namnet tillväxtavtal ersatts med tillväxtprogram. Nuvarande period har en sträckning fram till år 2013. Tillväxtavtalen och programmen har uppmuntrats till att utarbetas i så kallade regionala partnerskap där offentliga och privata aktörer skall medverka i arbetet på olika sätt. Näringslivets medverkan och inflytande över avtalet var ett önskemål från regeringen och på så sätt kan den potential som finns i länen bättre tas tillvara. Länsstyrelserna, samverkansorganen och de självstyrande regionerna har dock det huvudsakliga ansvaret för

⁴ SOU 2007:10

⁵ Nutek, 2005

det praktiska arbetet både under framtagandet och genomförandet av avtalen och programmen.⁶

För att lättare få grepp om tillväxt- och näringspolitiken har jag valt att definiera tillväxtavtalen, tillväxtprogrammen och utvecklingsprogrammen som tillväxt- och näringspolitik inom Sveriges län. Genom att göra detta blir det lättare att både få till stånd en gemensam utgångspunkt för det specifika politikområdet samtidigt som tillväxtavtalen, tillväxtprogrammet och utvecklingsprogrammet är obligatoriska att framställa och utveckla i alla Sveriges län. Eftersom de existerar i hela Sveriges geografiska område är det naturligt att utgå från dessa vilket också gör att det blir metodologiskt legitimt att göra jämförelser mellan de olika sätten att organisera regionalpolitiken genom självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelser.

2. Teori

I avsnittet kommer uppsatsens teoretiska utgångspunkter att presenteras som utmynnar i en analysmodell för kommande resultat- och analysdel. Governance används som teoretisk ram och leder fram till uppsatsens problemformulering, syfte och övergripande frågeställningar.

2.1 Governance som empirisk eller normativ inriktning

Governance är en teoretisk inriktning som bidrar med en större förståelse för de olika nivåer av aktörer och organisationer som kan påverka ett politiskt beslut inom ett område. Detta speglar vetenskapen om att allt fler aktörer är inblandade i politiska processer och att de har möjlighet att påverka utfallet. Genom uppfattningen om att staten enbart ska ägna sig åt politiskt beslutsfattande och övergripande styrning anses det mer flexibelt och dynamiskt att inkorporera privat- och frivilligsektor i genomförandet av de politiska besluten. Detta tillvägagångssätt innebär att effektiviteten kan öka eftersom ineffektiva former för genomförande ersätts med konkurrensbaserade marknadslösningar. Detta skapar en relation mellan beslutsfattare och aktörer som kännetecknas av samarbetsinriktade former. Governance har utvecklats till att bli en förklaringsfaktor till de organisatoriska förändringar som skett under de senaste åren och en viktig distinktion i begreppet är den åtskillnad som görs mellan två separata inriktningar inom teorin. Dels en empirisk inriktning som studerar företeelser som till exempel privatiseringar och partnerskap men det finns också en normativ

⁶ SOU 2007:10

inriktning som diskuterar hur verksamheter bör organiseras utifrån governance som utopi.⁷ Att föra en diskussion om detta är nödvändigt för att förstå vilken inriktning som uppsatsen baseras på. Min intention är inte att normativt visa hur någonting bör vara enligt teorin utan se hur situationen empiriskt ser ut inom de tre tillvägagångssätten att organisera tillväxt- och näringspolitiken. Arbetet skall därför inte ses som normativt eftersom jag inte vill påvisa hur någonting bör vara för att fungera. Jag vill därför hävda att teorin i detta fall betraktas som empirisk där jag vill se vilka skillnader och likheter som finns i förhållande till organiseringen i en självstyrande region, i ett samverkansorgan eller i en länsstyrelse.

2.2 Från Government till Governance

Ett första steg i denna teoretiska genomgång är distinktionen mellan government och governance. Government som begrepp används för att beskriva statens formella institutioner så som parlament, regering och myndigheter och de processer som dessa organ är delaktiga i. Som ett led i denna traditionella teori har governance utvecklats till att stå för en flexibel och fragmenterad politisk styrning som kännetecknas av förändring i synen på institutioner, aktörer och processer i den politiska sfären⁸. Governance beskrivs som ett förhållande mellan beslutsfattande och genomförande som kännetecknas av nätverksrelationer. Det betyder att det centrala styret blir en del av flera och samverkar med fler involverade parter. På så sätt kan staten betraktas som fragmenterad och får en försvagad roll i att kontrollera politiska utfall.⁹ Vidare kan definitionen av governance betraktas som ett sorts partnerskap som i sin aktivitet formar nätverk av olika aktörer och organisationer. Det handlar inte bara om att nätverken skall påverka staten utan också om att överta delar av den roll som staten haft i utformningen av olika politikområden¹⁰. Distinktionen mellan governance och government kan betraktas som ett skifte av styrandestruktur, där en decentraliserad organisation beroende av komplexa och självstyrande aktörer ersätter den centraliserade och hierarkiska organisationen vilket bygger upp nya förutsättningar för beslut och styrning av politiken.

I *Governance, politics and the state* menar författarna att governance är reflektioner kring hur samhälle och ekonomi styrs samt hur kollektiva mål uppnås. Centralt i åtskillnaden mellan government och governance är hur det förstnämnda begreppet innefattar hur samhället drivs framåt genom politiska beslut. Governance beaktar i stället att flera aktörer är delaktiga i

⁷ Björk et al., 2003

⁸ Stoker, 1998

⁹ Rhodes, 1996

¹⁰ Stoker, 1998

samhällsutvecklingen och staten är en av dessa, vilket gör att staten tillsammans med andra samhällsaktörer kan styra och driva utvecklingen. Vidare inom detta perspektiv kan synen på vertikal och horisontell styrning diskuteras. Vertikal och horisontell styrning förekommer mer eller mindre samtidigt i en organisation men det ena perspektivet kan antas vara dominerande. Vertikal styrning utgår från en hierarkisk organisationsstruktur där informationen följer en typ av rangordnad ordning. Det innebär att informationen följer en traditionell linjeorganisation som kan beskrivas av en som top-downmodell. Styrningen kan betraktas som lämplig i en centralt styrd organisation där makten att genomföra och fatta beslut fördelas från toppen till de lägre organisationsnivåerna.¹¹ Top-downmodellen åskådliggör vidare en styrningskedja där de bestämda besluten skall färdas genom flera led inom förvaltningen från högre till lägre nivåer. Horisontell styrning eller bottom-upmodellen kan betraktas som ett gensvar från föregående modell och tar sin utgångspunkt från om lagen har någon styrande verkan inom en organisation. Ett annat sätt att beskriva detta är att det första perspektivet tar sig an beslutfattarnas avsikter medan det andra utgår från tillämparens handlande. En ytterligare förklaring av horisontell styrning är att maktstrukturen är decentraliserad och bygger på att deltagarna får komma med förslag och medverka vid beslutsfattande, vilket är en motsats till vertikal styrning som är centraliserad¹².

Den traditionella linjära och hierarkiska politiska styrelseformen är en förklaring till vad som kallas government medan governance kretsar kring en mer diffus och fragmenterad form av politik som bedrivs i olika nätverk. Ett dominerande synsätt inom governanceperspektivet är också att gränsdragningen mellan stat, marknad och civilt samhälle inte existerar i den grad som tidigare trots och att dessa gränser är luddiga och ofullständiga.¹³ Skillnaden mellan government och governance sammanfattas enligt Gerry Stoker som följande:

Government is used to refer to the formal institutional structure and location of authoritative decision-making in the modern state. The concept of governance is wider and directs attention to the distribution of power both internal and external to the state. Its focus is on the interdependence of governmental forces in meeting economic and social challenges. Governance is about governmental and non-governmental organizations working together.¹⁴

¹¹ Häckner och Nilsson, 2005

¹² Pressman och Vildavsky, 1973

¹³ Rhodes, 1999, Stoker, 1998, Pierre och Peters, 2000

¹⁴ Stoker, 1997, Sid 10

Governance återspeglar förutsättningar mellan stat och det civila samhället vilka kan förklaras med hjälp av både sociala, ekonomiska och ideologiska förändringsprocesser. Som exempel på dessa förändringar kan nämnas finansiella kriser och ansträngda budgetar, ökade privata lösningar till förmån för den fria markanden, en alltmer internationaliserad ekonomi som sätter press på den nationella marknaden samt också det ökade inflytandet av nya politiska nivåer.¹⁵ Ett utmärkande drag för governance är politisk fragmentering vilket är avsaknaden av ett auktoritärt politiskt maktcentrum och att det bildas komplexa beroendeförhållanden mellan privata och offentliga aktörer som delvis samarbetar men också konkurrerar med varandra. Statens uppgift blir i detta sammanhang snarare att samordna, samverka och koordinera arbetet än att styra och utöva tvångsmakt.¹⁶

2.3 Governance, partnerskap och nätverk

Partnerskap är en del av governance i form av statens förhållande till den privata sfären och styrning av den politiska makten. Partnerskapen kan betraktas som både en vertikal och horisontell maktförskjutning. Den vertikala förskjutningen utgörs av att beslutsmakten flyttar från den nationella arenan till den regionala medan den horisontella förskjutningen innebär att icke-statliga aktörer får ett ökat inflytande över politiken.¹⁷ Utifrån detta antagande kan partnerskap betraktas som ett instrument för staten att styra och strukturera politiken. Det handlar huvudsakligen om att involvera privata aktörer och organiserade intressen i politikens utformning för att samverkan och koordinering ska uppstå. På så sätt grundar sig politiken mer på samverkan än på tvångsmedel och reglering.¹⁸ De alltmer suddiga gränserna mellan privat och offentligt har gett större legitimitet åt staten eftersom den privata sektorn och marknaden stått för effektivitet och förnyelse medan det traditionella styret symboliserats av byråkratisk tröghet. Genom införandet av partnerskap och gemensamma lösningar har ansvaret för styrningen delats med andra aktörer samtidigt som statens legitimitet på så vis ökat.¹⁹ Partnerskap kan även betraktas som ett slags vertikalt och horisontellt nätverk som omfattar flera olika politiska beslutsnivåer och innefattar aktörer från både den privata, offentliga och frivilliga sektorn. Nätverk innebär ofta en överlappning mellan de olika sektorerna och det innebär att en ny roll skapas för de offentligas representanter. Deras uppgift blir snarare att samverka och skapa förutsättningar än att fungera som beslutsfattare

¹⁵ Pierre och Peters, 2000

¹⁶ Rhodes, 1999

¹⁷ Fernández, 2000

¹⁸ Rhodes, 1997

¹⁹ Peters, 1998

och på så vis bildas ett slags beroendeförhållande mellan de inblandade aktörerna. Ett av de främsta kännetecknen för definitionen nätverk är avsaknaden av både formell styrning och sammanhållande struktur, vilket kan vara svårt att avvärja inom tillväxt- och näringspolitiken. Det existerar både en viss hierarkisk styrning genom den ledande roll som länsstyrelserna, de självstyrande regionerna och samverkansorganen har och det finns även en formell sammanhållning i relation till utvecklingsprogrammen samt tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen. Om man däremot ser nätverk som en gränsöverskridande relationsform passar partnerskapen bättre in då de förenar olika politiska nivåer.²⁰ Det är dock så att det handlar om en relativt formaliserad och reglerad form av nätverk. Det är då viktigt att i sammanhanget notera att det saknas en övergripande definiering av nätverk vilket gör att det både blir i ett avseende lättare att skapa ett begrepp för de nätverk som finns symboliserade genom tillväxt- och näringspolitiken.²¹ Partnerskap och nätverk kan på så sätt ses som försök till effektiv samordning, i nätverksliknande former som samordnar en viss uppgift utmärkt av politisk fragmentering, institutionell komplexitet och förhandlingsbaserad politik. Partnerskapens och nätverkens karaktär gör att de är mer lämpade att hantera snabba förändringar än traditionella organisationer och därför kan de också betraktas som instrument nödvändiga för tillväxt- och näringspolitiken eftersom att området ständigt förändras och måste anpassas för att vara effektiv.²²

Partnerskap och nätverk kan ses som en förlängning av governanceperspektivet och kan beskriva en förändring mot mer samarbetsinriktade former. Det kan betraktas som ett formaliserat samarbete mellan privata och offentliga aktörer så som kommun, landsting och myndigheter samtidigt som näringsliv och andra organisationer inom den privata sfären får komma till uttryck. Partnerskap är en arbetsform i det samhälleliga planerings- och utvecklingsarbetet där aktörer med gemensamma intressen och ansvarsområden involveras i en besluts- och genomförandeprocess.²³ Partnerskap och nätverksstyre kan förklaras på så vis att ett system bildas av ett antal aktörer som går samman för att lösa problem och nå uppställda mål genom att samarbeta långsiktigt. Aktörerna består ofta av representanter från både den privata, offentliga och frivilliga sektorn med den gemensamma uppfattningen om att de enskilt inte har tillräckligt med resurser eller kunskap för att på egen hand kunna lösa en uppgift. Arbetet inom nätverken bygger på så vis på jämställdhet där aktörerna inte påverkas

²⁰ Jerneck och Gidlund, 2001

²¹ Rhodes, 1997

²² Prop. 1997/1998:62

²³ Jerneck och Sjölin, 2001

av något överordnat maktcentra utan de kan istället betraktas som operationellt autonoma. Aktörerna formas även av det nära och många gånger långa samarbetet vilket leder till att det bildas i ett enda stort övergripande intresse som påverkar utvecklingen.²⁴

2.4 Multi level governance

Governance och partnerskap kännetecknas ofta av Multi Level Governance som är ett teoretiskt perspektiv på flernivåstyre. Multi level governance baseras på en relation mellan flera institutionella nivåer. Grundtanken är att aktörer, arenor och institutioner inte är hierarkiskt ordnade utan har ett komplext förhållande till varandra. Samtidigt är ändå lokala och regionala aktörer omfattade av högre nivåers lagar, regler och resurser. Multi level governance har växt fram som ett svar på att analysera offentlig makt och kontroll och har bildat inriktningar som förklarar olika fenomen av flernivåstyre. Den första inriktningen avser spridning av makt uppåt till internationella organisationsformer som Europeiska unionen. Trenden har pågått sedan andra världskrigets slut och har medfört att stater avgett delar av sin suveränitet till både mellanstatliga och överstatliga organisationsformer. Förklaringen är att nationer och organisationer i högre utsträckning ställts mot regionala och globala utmaningar. Den andra inriktningen menar att maktförskjutning beskriver hur den regionala och lokala nivån fått ett ökat utrymme. Flera av västvärldens stater har successivt decentraliserat sina befogenheter. Den tredje förändringen berör hur mycket av tidigare offentliga åtaganden som i dag i allt större utsträckning också involverar organisationer och privata aktörer.²⁵

Multi level governance förklarar genom de tre inriktningarna både en vertikal och en horisontell strukturering av relationerna mellan aktörer på olika maktnivåer. Den vertikala strukturen förklarar den förändrande delningen av beslutsförfogande. Det är inte bara de nationella och internationella aktörerna som har avgörande roller i beslutsfattandet utan även de lokala och regionala nivåerna inkluderas. Den vertikala strukturen resulterar i att hela beslutssystemet baseras på en bred dimension av aktörer på olika nivåer som alla individuellt strävar efter att påverka de beslut som fattas. Multi level governance är en ansats som dels beskriver den vertikala relationen mellan den europeiska, nationella, regionala och lokala nivån samt också den horisontella strukturen som finns mellan demokratiska organ, intressegrupper och näringslivet. Detta betyder att multi level governance innebär att både offentliga och privata aktörer involveras i beslutsprocessen genom bildandet av olika nätverk.

²⁴ Björk et al, 2003

²⁵ Ibid, 2003

Aktörerna inom nätverken är föränderliga vilket resulterar i att nivåer och aktörer kan försvinna.²⁶

2.5 Regioner och regionalisering

Regionutveckling och regionalisering är ett begrepp som är nära sammankopplat med governance och är betraktelser av en förändrad politisk struktur. Fenomenet kan förstås från det faktum att Europeiska unionen har stor fokus på regionen som politisk-administrativ nivå. I stora drag innebär detta att en maktförskjutning sker från den övergripande nationalstaten till både lägre och högre nivåer. Beslutsfattandet läggs på de regionala instanserna och delvis också de lokala samtidigt som det också förskjuts till högre maktinstanser. Generellt så kan man säga att regionen står som en mer lämplig bas för tillväxt- och näringspolitiken eftersom den på ett bättre sätt kan bemöta utmaningar och utveckla specifika egenskaper för regionens näringsliv. Samtidigt skapas nya möjligheter till politisk påverkan, marknadsföring och attrahering av investeringar. Tillväxt- och näringspolitiken är också beroende av den lokala miljön i form av fungerande infrastruktur, arbetsmarknader och utbildningsinstitutioner vilket regionerna lättare kan utveckla utifrån sina egna tillvägagångssätt och kännedom om regionen.²⁷

Till grund för regionens ökade betydelse ligger idén om att nationalstaten som politisk enhet är för liten och ineffektiv för att möta de globala utmaningarna medan den i andra sammanhang är för stor vilket gör att kraven på ökad regional och kommunal autonomi blir större. Regionen anses på så sätt vara en lämpligare arena för vissa områden inom politiken och då särskilt för ekonomiska utvecklingsstrategier och näringspolitik.²⁸ Från regeringens sida betonar man vikten av decentralisering av beslutsfattande till den regionala nivån för att på så sätt optimera den regionala tillväxten och skapa förutsättningar för en positiv regional utveckling.²⁹

2.6 Teoretisk modell

Genom att ta del av governance som teoretiskt perspektiv presenteras nedan en modell som kommer att appliceras på den empiriska framställningen. Att jämföra de tre olika organisationsformerna för att ordna regionalpolitiken syftar till att utkristallisera hur arbetet

²⁶ Björk et al, 2003.

²⁷ Fernández, 2000

²⁸ Jerneck och Gidlund, 2001

²⁹ Prop. 1997/98:62

utförs och formas beroende på regionalpolitisk organisation. Det innebär att skillnader och likheter mellan länsstyrelse, samverkansorgan och självstyrande regioner kan karaktäriseras.

Modell 1: Governance i förhållande till regionalpolitisk organisation (självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse)

	Självstyrande region	Samverkansorgan	Länsstyrelse
Organisation	Direktval	Delegering (rep. dem)	Tjänstemannaorg.
Styrning	Demokrati	Nätverk	Hierarki
Politikens maktbas	Region	Kommun	Stat
Instrument	Samverkan	Samverkan	Delegering
Deltagare	Reg. Rep	Kom. Rep	Statliga tjänstemän
Resursfördelning	Regionen	SO + Länsstyrelse	Länsstyrelse
Struktur	Vertikal	Horisontell	Vertikal
Implementering	Nat. EU	Nat. EU	Nat. EU
Utgångspunkt	Strukturfond, region	Strukturfond, region	Strukturfond, nat.
Ansvar	Regionen	SO + Länsstyrelse	Länsstyrelse

De teman som presenteras ovan har utgångspunkt från governance och skall också analyseras teoretiskt utifrån dessa övergripande definitioner av teoribildningen. Modellen kan beskrivas som en sammanfattning av de genomgångna avsnitten ovan och skall göra det lättare att överskåda och analysera kommande empiriska och analytiska del.

2.7 Problemformulering och frågeställningar

Spelar de olika tillvägagångssätten att organisera regionalpolitiken någon roll för den regionala närings- och tillväxtpolitiken och hur kommer detta i så fall till uttryck? Fokus i denna uppsats är att se vad det finns skillnader och likheter mellan närings- och tillväxtpolitik som är organiserat av en självstyrande region, ett icke självständigt samverkansorgan eller en länsstyrelse. Uppsatsen tar sin teoretiska utgångspunkt från litteraturen om governance. Med hjälp av denna litteratur utkristalliseras en schematisk uppställning över de tre olika regionalpolitiska organisationsformerna. Uppsatsens empiriska syfte är att undersöka skillnader och likheter i de utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal som utarbetats av en självstyrande region, ett samverkansorgan eller en länsstyrelse. Frågorna som skall besvaras är i vad mån självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelse frambringar olika former för utarbetandet av tillväxt- och näringspolitiken och för respektive innehåll och strategier i ovan nämnda program och avtal.

3. Avgränsningar, material och metod

I detta avsnitt presenteras avgränsningar, empiriskt material och metod för att förklara varför uppsatsen tagit den form som är. En diskussion angående andra tillvägagångssätt uppstår och varför de val som gjorts är bäst tillämpbara.

3.1 Val av självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse samt empiriskt material

Uppsatsens empiriska del bygger på tre valda fall baserade på vetenskapen om att tillväxt- och näringspolitiken organiseras på tre olika sätt i Sveriges regioner. De valda fallen är vägledande och skall fungera som representationer för regionalpolitiken. I och med att tillväxt- och näringspolitiken organiseras av självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelser har valet gjorts på så sätt att en representation valts från respektive organisationsform, vilket betyder att Västra Götalandsregionen, Jämtlands län samt Östmanland har valts utefter dess regionalpolitiska organisation. De självstyrande regionerna består endast av två län, Västra Götalands samt Skåne län och det val som gjorts mellan dessa två är först och främst närheten till den förstnämnda regionen samt att det är Sveriges näst största region i antal medborgare. Valet mellan de fjorton samverkansorganen föll utifrån uteslutningsprincipen och den storleksmässiga faktorn. Östergötlands län är Sveriges fjärde största län i antal medborgare och valdes främst av denna anledning och därför fick Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jönköping, Kalmar, Kronobergs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens och Örebro län stå åt sidan. Jämtlands län valdes av de fem resterande länen som samordnar tillväxt- och näringspolitiken genom en länsstyrelse och valet grundar sig på organisationsform samt att det är ett växande län med stor variation. Valen som gjorts grundar sig på tillgänglighet och storlek samt också på begränsningar tidsmässigt. Min intention är inte att generalisera men jag menar ändå att de tre valda regionerna är representativa för respektive regional organisationsform.

Tabell 1: Regionalpolitisk organisation

Regionalpolitisk organisation	Antal	Län
Självstyrande region	2	Skåne, Västra Götaland
Samverkansorgan	14	Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Hallands, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Örebro
Länsstyrelse	5	Norrboten, Västernorrland, Stockholm, Västmanland, Jämtland

Det empiriska materialet består av text i dokument som presenterar utvecklingsprogrammen samt tillväxtavtalen och tillväxtprogrammen och dess mål, strategier och genomförande. Genom att använda mig av denna form av dokument är den empiriska delen helt baserad på innehållet i texterna och jag har också tagit dem för givna. Det betyder att jag grundar mina resultat helt på hur tillväxt- och näringspolitiken skall organiseras helt utan syn på hur det ser ut i den praktiska verkligheten. Dokumenten som framtagits i respektive län och tidsperiod är också representativa för regionernas mål med avtalen och programmen och det är viktigare än det resultat som till exempel hade framkommit med andra metodologiska tillvägagångssätt som till exempel intervjuer. Jag är inte intresserad av hur det ser ut i praktiken utan hur det är tänkt att respektive region skall organisera politiken för att på så sätt utkristallisera om det finns skillnader och likheter med utgångspunkt teoretiskt i governance.

Ett stort arbete har lagts på att få fram dokumenten från respektive regioner och under den tidsperiod som angivits, från tillväxtavtalens första period till de nuvarande programperioderna för respektive program och avtal. En viktig kugge i detta arbete var att se om regionerna hade utvecklat program och avtal sedan regionförsökens början och att de stämde överens med varandra tidsmässigt. Både Västra Götalands län, Jämtlands län samt Östergötlands län hade alla tillgång till de första tillväxtavtalen från år 2000 till i dagens datum genomförda utvecklingsprogram och tillväxtprogram och även om de var kniviga att finna fanns de till sist utskrivna och färdiga att analysera. Efter att otaliga gånger ringt och skickat e-post till respektive region fick jag dokumenten både skickade per post och e-post vilket resulterade i en rik skara av tillgängligt material som passade in i den intention som jag hade med den skrivna texten i dokumenten.

Tabell 2: Empiriskt material, antal sidor, utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal

	Västra Götalandsregionen	Östsam	Jämtlands län
Utvecklingsprogram, antal sidor	20	64	32
Tillväxtavtal 2000-2002, antal sidor	56	9	7
Tillväxtprogram 2004-2007, antal sidor	31	29	95
Tillväxtprogram 2008-2013, antal sidor	11	24	12
Antal invånare i respektive län	1 558 130	423 169	126 897

I betraktelse till ovanstående tabell och regionalpolitisk organisationsform grundar sig det använda empiriska materialet på ett totalurval eftersom utvecklingsprogrammen, tillväxtprogrammen och tillväxtavtalen endast har existerat från programperioden 2000-2002. Det betyder att materialet består av samtliga genomförda perioder som funnits och utgår från

starten av den regionalpolitiska organisationsformen. Detta är av intresse dels på grund av undersökningens relevans och dels på grund av att inga perioder lämnats därhän vilket hade kunnat göra uppsatsen empirisk skev. Denna typ av totalurval är därför till gagn och påvisar skillnader och likheter under hela den period som tillväxt- och näringspolitiken har utvecklats och genomförts av de regionalpolitiska organisationsformerna.³⁰ En viktig och intressant faktor är också hur många invånare som berörs av respektive utvecklingsprogram, tillväxtavtal och tillväxtprogram i de berörda länen vilket också tagits i beaktning i ovanstående tabell. Det kan också tyckas vara viktigt att presentera det använda empiriska materialet för att få en större förståelse för dess innehåll samt omfattning. I modellen ovan presenteras respektive sidantal i de använda dokumenten vilket gör en rättvis bedömning av det empiriska materialet. Det ger också en övergripande bild av skillnader och likheter som kan utkristalliseras i form av omfattning, vilka kan betraktas som olika beroende på län och programperiod.

Dokumenterna och dess innehåll är den empiriska bas som uppsatsen förlitar sig på och består av rikliga dokumentationer av mål strategier och genomförande i respektive region. Det empiriska resultatet grundar sig på svaren till två frågeställningar som även kan betraktas ur uppsatsens teoretiska grund. Det betyder att dokumenterna och dess innehåll har analyserats ur den modell som utkristalliserats ur governance och dess specifika egenskaper. Eftersom tillväxt- och näringspolitiken avgränsats till de utvecklingsprogram, tillväxtprogram och tillväxtavtal som finns inom respektive län blir det empiriska resultatet legitimt och grundar sig på gemensamma definitioner och tillvägagångssätt för politikområdet. Det är självklart att även regionalpolitiken kan kännetecknas och uttrycka sig på andra tillvägagångssätt och inom andra områden men genom att inrikta uppsatsen på definitiva dokument och definitioner kan de frågor som ställs besvaras och uppsatsen kan leva upp till sitt syfte. I brist på både tid och resurser är detta ett ytterst väl avvägt val som gör att viktiga resultat kan lyftas upp och analyseras utan att för det första bli för svagt empiriskt eller för stort för att kunna greppa överhuvudtaget. Att använda mig av den metod som valts gör att gemensamma definitioner görs både empiriskt och teoretiskt vilket gör resultatet och analys godtagbart och de tre organisationsformerna blir representativa.

³⁰ Esaiasson et al, 2007

4. Regionalpolitisk organisationsform

I detta avsnitt presenteras de tre regionalpolitiska organisationsformerna för att få en förståelse för dess uppbyggnad och funktion. Först beskrivs de självstyrande regionerna, sedan samverkansorganen och slutligen länsstyrelserna.

4.1 Självstyrande region

Det finns två stycken regioner av den karaktär som Västra Götalandsregionen uppvisar i Sverige, förutom den ovan nämnda regionen finns också Region Skåne som likvärdigt arbetar utifrån samma premisser som Västra Götalandsregionen. Bildandet av regionerna är frukten av riksdagens beslut att pröva en modell för regionalt självstyre. Regionerna har fått överta huvudansvaret för tillväxt- och näringspolitiken som traditionellt organiseras av länsstyrelsen samtidigt som de självstyrande regionerna också övertagit ansvaret för hälso- och sjukvården från landstinget. De självstyrande regionerna är politiskt styrda och arbetet regleras av invalda partier som finns representerade i regionfullmäktige. Platserna i regionfullmäktige tillsätts genom regionernas invånare i samband med ordinarie val. Den 1 januari 1999 inleddes försöken med de självstyrande regionerna. Försöken gällde först till och med 2002, men riksdagen har sedan dess förlängt regionförsöken i två omgångar och i ett beslut i år 2009 lämnade regeringen besked om att de båda regionerna får sitt regionala utvecklingsuppdrag permanentat från år 2011. En viktig anledning till detta var att öka demokratin genom en starkare medborgerlig förankring av utvecklingsfrågorna och att skapa bättre förutsättningar för att stärka regionernas konkurrenskraft.³¹

4.2 Samverkansorgan

Samverkansorganen har i likhet med de självstyrande regionerna möjligheten att organisera och utveckla tillväxt- och näringspolitiken och från och med år 2003 kan alla län efter anmälan till regeringen få status som samverkansorgan förutsatt att alla kommuner i länet står bakom beslutet. Till skillnad från de självstyrande regionerna är det dock länsstyrelsen som beslutar om företagsstöd och projektmedlen delas mellan samverkansorganen och länsstyrelsen. Denna ordning återspeglar det faktum att samverkansorganen huvudsakligen arbetar med tidigare statliga och kommunala uppgifter och resurser. Det är framför allt två tidigare statliga uppgifter som samverkansorganen ansvarar för, regional utveckling och tillväxt- och näringspolitiken. Detta skall ske i nära kontakt med berörda parter som

³¹ SOU 2007:11

länsstyrelsen, landsting och kommuner men även med stora inslag från både privat- och frivilligsektor. Samverkansorganen är politiskt styrda och består av representanter från länens berörda kommuner och ansvarar för organisationen mellan stat och kommun. I nuvarande ordning existerar samverkansorgan i fjorton län och de är alla uppbyggda på samma sätt där förhållandet mellan länsstyrelse och samverkansorgan är viktigt att uppmärksamma.³²

4.3 Länsstyrelse

Länsstyrelsen är en tjänstemannaorganisation som historiskt varit statens förlängda arm i länen och ansvarar för den statliga förvaltningen som skall verka för att nationella mål får genomslag. Samtidigt skall också hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Vidare skall länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv organisera olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen skall också främja länets utveckling, noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om händelser i länet. I och med utvecklingen av både självstyrande regioner och samverkansorgan har länsstyrelsens arbetsuppgifter förändrats till att övervaka och organisera politiken tillsammans med de regionala organisationerna inom de berörda länen vilket betyder att länsstyrelsens funktion inom tillväxt- och näringspolitiken förändrats i förhållande till dess tidigare ställning inom området. Dock är det så att i fem län är det fortfarande länsstyrelsen som organiserar och har hand om det berörda politikområdet vilket innebär att det finns en skillnad i organisationsform gentemot de självstyrande regionerna och samverkansorganen. Länsstyrelserna har uppdraget att organisera tillväxt- och näringspolitiken och är också den instans som utvecklar de tillvägagångssätt som skall prioriteras. Innebörden av detta är att de utvecklar de instrument som skall användas för att ta tillvara länets potential och har hand om de finansiella medel som står till förfogande till tillväxt- och näringspolitiken.³³

5. Utvecklingsprogram, tillväxtavtal och tillväxtprogram

Nedan följer ett avsnitt innehållande förklaring av de olika programperioderna för respektive utvecklingsprogram, tillväxtavtal och tillväxtprogram. Detta för att ge större förståelse för dess innehåll och strategi.

5.1 Regionalt utvecklingsprogram

³² SOU 2007:11

³³ SOU 2007:10

De regionala utvecklingsprogrammen är samlade strategier för Sveriges läns tillväxtarbete. Utvecklingsprogrammen binder samman planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar också samverkan mellan länen. De utvecklade programmen inom länen skall ligga till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram och andra relevanta program och insatser. De regionala utvecklingsprogrammen ligger därför till grund för att insatser inom olika politikområden lättare organiseras och att det bildas en plattform för samverkan mot gemensamma mål. Inom respektive län skall utvecklingsprogrammen ange hur målen för länet skall kunna nås men ska också innehålla en strategi för hur länet ska bidra till att nationella mål uppfylls. Programmet anger inriktning och prioriteringar för regionens utveckling och ska baseras på en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningar och den utvecklingspotential som finns i länet. Programmet skall också relatera till regionens gränsöverskridande och funktionella samarbeten. Det regionala utvecklingsprogrammet organiseras i samråd med kommuner, landsting samt näringsliv och organisationer eftersom utvecklingsprogrammet ligger till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.³⁴

5.2 Regionalt tillväxtavtal 2000-2002

Våren 1998 tackade samtliga län i Sverige ja till regeringens erbjudande om att arbeta fram regionala tillväxtavtal. Tanken var att länen skulle arbeta för en hållbar ekonomisk tillväxt som skulle bidra till skapandet av fler och växande företag och därmed också ökad sysselsättning. Lämpliga åtgärder skulle föreslås och genomföras 2000-2002 i respektive län som i ett senare skede förlängdes ytterligare ett år, till 2003. Regeringen hade tidigare beslutat att näringspolitiken skulle regionaliseras och att det behövs en bättre organisering med andra politikområden. De regionala tillväxtavtalen hade målet att åstadkomma en bättre organisering lokalt, regionalt och nationellt för att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning. På så sätt skulle det bli effektivare att utnyttja resurser och lättare att prioritera, fokusera och arbeta långsiktigt. Tillväxtavtalen skulle slutas mellan aktörer i regionerna som enats om att finansiera eller på annat sätt bidra till genomförandet av programmet och eftersom tillväxt skulle ske i näringslivet var företagen viktiga aktörer men samtidigt finansierades tillväxtavtalen av statliga myndigheter vilka blev självständiga avtalsparter.³⁵

³⁴ Nutek, Infonummer 030-2007, 2007

³⁵ Synpunkter på det regionala tillväxtavtalet 2000-2002, 2003

5.3 Regionalt tillväxtprogram 2004-2007

Syftet med tillväxtprogrammet under perioden 2004-2007 var enligt regeringen att organisera insatser för att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Utgångspunkten var att lokala och regionala aktörer hade den största kunskapen om sin region och om vilka insatser och åtgärder som är lämpligast för att uppnå regional tillväxt. En ökad samverkan lokalt, regionalt och nationellt var därför nödvändig. Ett centralt perspektiv i tillväxtprogrammet var näringslivsperspektivet som genomsyrade programarbetets olika delar. Erfarenheterna och lärdomarna från tillväxtavtalen hade också inverkan när regionerna fick uppdraget att organisera tillväxtprogrammen. Med tillväxtprogrammen ville regeringen ytterligare förstärka och förbättra det programorienterade arbetssätt som introducerades i samband med arbetet med Europeiska Unionens strukturfonder och de tidigare regionala tillväxtavtalen. En stark betoning lades på att tillväxtprogrammen skulle utarbetas i partnerskap och utgå från näringslivets förutsättningar.³⁶

5.4 Regionalt tillväxtprogram 2008-2013

Syftet med de regionala tillväxtprogrammen för nuvarande period är att från regionala förutsättningar nå bättre samordning och samverkan mellan aktörer som arbetar med näringslivets långsiktiga utveckling. Målet är att skapa lokala arbetsmarknadsregioner med hållbar tillväxt och utveckling och att koordinera de resurser som finns till förfogande. För programperioden har de regionala tillväxtprogrammen utvecklats till att inbegripa ett mer processororienterat tillväxtarbete på länsnivå, med ett aktivt deltagande från näringslivet. Programmen skall utarbetas och genomföras med stöd av de regionala partnerskapen och skall kunna bemöta regionernas tillväxtförutsättningar och skapa överenskommelser mellan de olika aktörer som ingår i programmet. Fokuset på det processororienterade arbetssättet skall prägla tillväxtprogrammet till den grad att det är möjligt att kontinuerligt ompröva prioriteringar och insatser under genomförandet, vilket gör att det blir lättare att förändra insatser som inte är tillräckligt fruktbara.³⁷

³⁶ Regionalt tillväxtprogram, Jämtland, 2004

³⁷ Regionalt tillväxtprogram, Västra Götaland, 2008

6. Resultatredovisning och analys

I kommande avsnitt bearbetas empirin med hjälp av frågeställningarna och analysmodellen som först beskriver form för utarbetande, genomförande och strategi och efter det också innehåll och målsättningar.

6.1 Form för utarbetande, genomförande och strategi

6.2 Västra Götalandsregionen

Regionalt utvecklingsprogram

Vision Västra Götaland är dokumentet där medborgarnas valda företrädare, politikerna lade fast visionerna för framtidens Västra Götaland. Utvecklingsprogrammet togs fram i samverkan mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna genom fyra kommunförbund; Fyrbodalen, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg. Övriga delaktiga i processen var aktörer från partnerskapen i form av näringsliv, universitet och högskolor, statliga organ och organisationer samt andra intressenter. Visionen innehåller mål och strategier för tillväxtarbetet i regionen och grundläggande är att varje aktör beslutar om åtgärder inom den verksamhet man har ansvaret för. Det gäller kommuner och kommunförbund, Västra Götalandsregionen, näringsliv, organisationer, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor, statliga myndigheter, kommunala och regionala bolag och flera andra. Beredningsgruppen för regionutveckling har genom förankring i de fyra delregionerna arbetat fram visionen som är ett underlag för det övergripande tillväxtarbetet och efter att de även tillsatt en politisk arbetsgrupp men ändamålet att fastställa visionen i regionfullmäktige godtog visionen som underlag för det fortsatta tillväxtarbetet med en stark förankring i tillväxtprogrammen.³⁸

Tillväxtavtal för Västra Götalandsregionen 2000-2002

Formen för arbetet med tillväxtavtalen under perioden 2000-2002 var i stort sett hämtad ifrån Europeiska Unionens sätt att arbeta med strukturfondsprogrammen. Programmen tas fram i partnerskap och tillväxtavtalen skall slutas mellan aktörer i regionen som enats om att finansiera eller på annat sätt bidra till att organisera programmet. Eftersom tillväxten ska ske i näringslivet måste företagen medverka och påverka utvecklingen och i den mån avtalen finansieras av centrala statliga myndigheter ingår dessa som självständiga avtalsparter. Arbetet med tillväxtavtalet i Västra Götaland har skett i åtta delregioner, Dalsland, Fyrstad, Stor Göteborg, Norra Bohuslän, Sjuhärad, Västra Skaraborg, Mellansjöregionen och

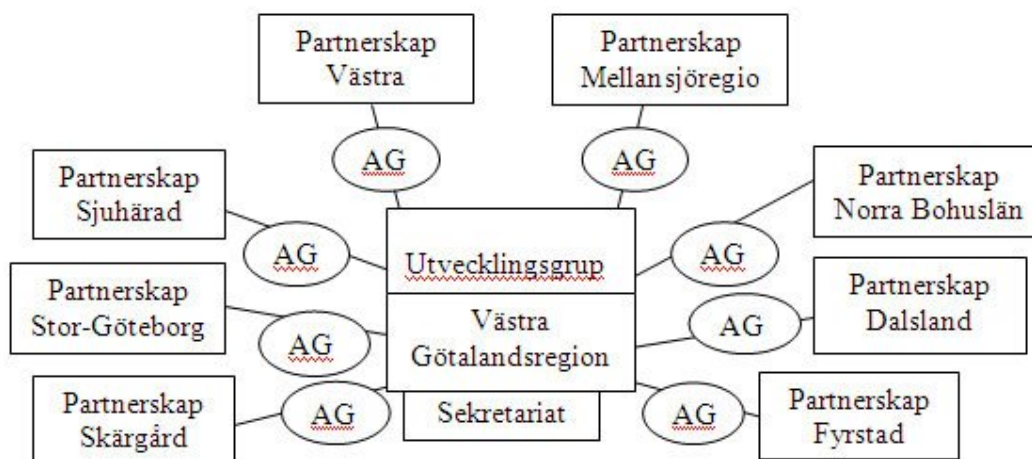
³⁸ Vision Västra Götaland, Utvecklingsprogram, 2005

Skärgården och också på en regionövergripande nivå. Samordning har skett på regionövergripande nivå och arbetet i delregioner har varit en förutsättning för att uppnå viktig delaktighet och förankring lokalt. Indelningen i åtta delregioner bygger främst på existerande samarbeten som inte är länsöverskridande samt att det förekommer enskilda åtgärder som bygger på samarbete över länsgränsen. Eftersom processen med tillväxtavtalet pågår under kort tid har utgångspunkten varit att i så stor utsträckning som möjligt ta vara på existerande samarbeten och partnerskap samt pågående utvecklingsarbete.³⁹

Indelningen i delregioner möjliggör hanterbarheten av ett underifrån perspektiv och innebär en större närhet till företag, organisationer och andra aktörer. Fokus i arbetet ligger på att finna bra former för möten mellan aktörer på den lokala, delregionala och regionala arenan. Arbetet har bedrivits dels i mindre arbetsgrupper, partnerskapssammansatta styrgrupper och i större partnerskapsforum samt att det regionövergripande arbetet har hållits samman av partnerskapet ”Utvecklingsgrupp Väst”. Partnerskapet är i praktiken en tjänstemannagrupp som bildades för att ta fram underlaget till den regionala utvecklingsstrategin, ett arbete som skett parallellt med tillväxtavtalet. Representanter från följande organisationer ingick: Länsstyrelse, Länsarbetsnämnd, Kommunförbundet Göteborg och Bohus, Kommunförbundet Skaraborg, Älvsborgs Kommunförbund, Göteborgs Regionen, Högskola/Universitet, Västsvenska Industri och Handelskammaren, Företagarnas Riksorganisation, SAF, LO, SACO, TCO, LRF och Västra Götalandsregionen. Politiskt har arbetet hållits samman av Västra Götalands regionutvecklingsnämnd och regionstyrelsen som består av ledamöter från regionutvecklingsnämnd och kommunala företrädare. Västra Götalandsregionen har tillsammans med Länsarbetsnämnden och de åtta regiondelarna bildat en arbetsgrupp för samordning och information och det privata näringslivet har framförallt medverkat på delregional nivå, genom deltagande i partnerskap, speciella företagarträffar och intervjuer. På den regionövergripande nivån har näringslivet representerats av företagarorganisationer som Västsvenska Handelskammaren, Företagarna och SAF.⁴⁰

³⁹ Tillväxt i Västra Götaland – Tillväxtavtal 2000-2002, 2000

⁴⁰ Ibid.



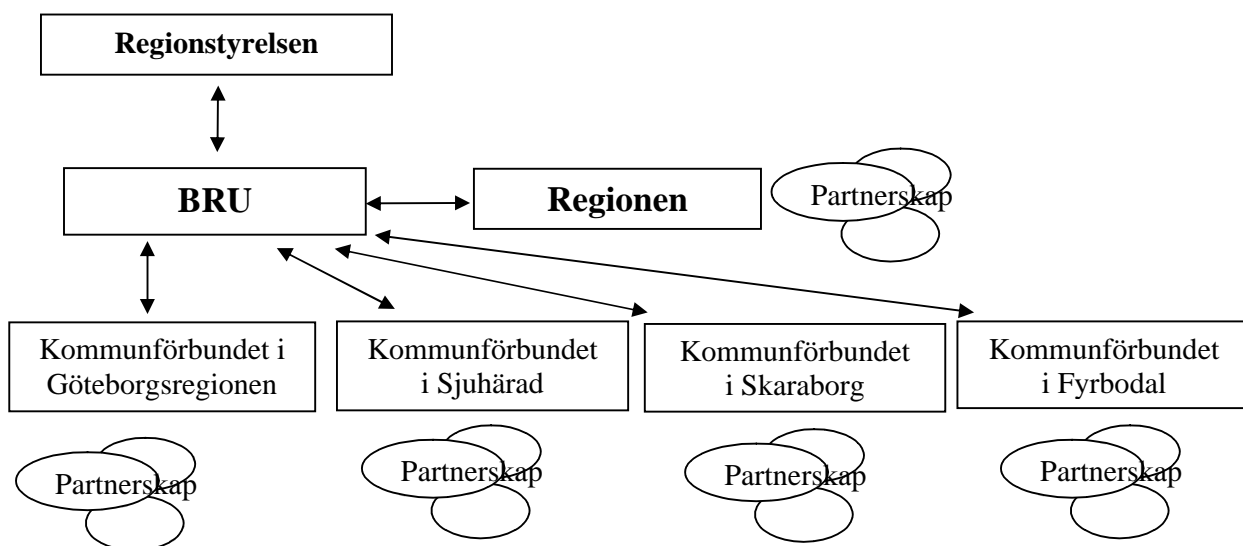
Tillväxtprogram för Västra Götalandsregionen 2004-2007

Tillväxtprogrammet i Västra Götaland drevs under programperioden 2004-2007 dels regionövergripande och dels i fyra delregioner Fyrbodalen, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg. Tillväxtprogrammet hade som utgångspunkt att knyta ihop aktörer och insatser i regionen för att dra nytta av Västra Götalands storlek och resurser. Västra Götalandsregionen hade under programperioden tre beredningsgrupper för regionutveckling och kultur och miljö var forum för samråd och beredning i strategiska frågor tillsammans med de fyra kommunförbunden. Trots att arbetsformerna för tillväxtprogrammet förändrats jämfört med tillväxtavtalet då det skapats en ny regional indelning upplevs tillväxtprogrammets påverkan på samordningen av arbetet mellan aktörer på lokal och regional nivå som mycket positivt. Däremot har partnerskapen en mer oklar uppfattning huruvida processen med tillväxtprogrammet påverkar samordningen mellan aktörer på regional och nationell nivå. Den stora splittringen på många små existerande nationella program kan vara en bidragande orsak.⁴²

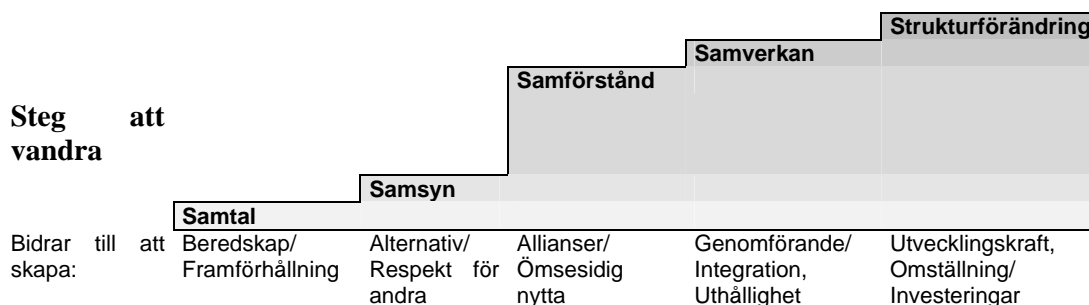
⁴¹ Tillväxt i Västra Götaland – Tillväxtavtal 2000-2002, 2000, Sid 44

⁴² Det gemensamma Västra Götaland – hållbar tillväxt för ökad attraktivitet och konkurrenskraft, tillväxtprogram 2004-2007, 2003

Beslutsstruktur för tillväxtprogram⁴³



Beslutsstruktur och samverkanstrappa⁴⁴



I tillväxtprogrammet för perioden 2004-2007 är grunden för utvecklingsarbetet samverkan och för att nå samsyn och strukturförändring krävs ett brett deltagande och en kontinuerlig dialog. Processen är uppbyggd med hjälp av en modell för samverkan där regionen och andra inblandade aktörer har en viktig roll i att föra arbetet framåt. Den samverkanstrappa som finns ovan grundar sig på de särskilda förhållanden som råder i Västra Götaland och den mångfald av aktörer och intressenter som engageras i programmets genomförande och som visar till vilken grad samverkan måste ske mellan inblandade aktörer för att nå ett resultat.⁴⁵

Tillväxtprogram för Västra Götalandsregionen 2008-2013

Västra Götalands tillväxtprogram för perioden 2008-2013 består i praktiken av ett regionövergripande och fyra delregionala program. För de delregionala programmens

⁴³ Det gemensamma Västra Götaland – hållbar tillväxt för ökad attraktivitet och konkurrenskraft, tillväxtprogram 2004-2007, 2003 Sid 27

⁴⁴ Ibid. Sid 9

⁴⁵ Ibid.

utformning och insatser ansvarar respektive kommunförbund i Fyrbodal, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg. Det övergripande tillväxtprogrammet pekar ut områden som bedöms ha avgörande betydelse för att stärka näringslivets långsiktiga utvecklingsförutsättningar i hela Västra Götaland. Tillväxtprogrammet innehåller inte detaljerade mål och exempel på aktiviteter och processer som genomförs. Dessa finns dels i enskilda program som genomförs i regionen och utifrån de principer som gäller för genomförandet av Vision Västra Götaland. Varje aktör beslutar om mål, strategi och åtgärder för den verksamhet man har ansvar för. För att underlätta för kommuner och kommunförbund, Västra Götalandsregionen, näringsliv, organisationer, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor, forskningsinstitut, statliga myndigheter, kommunala och regionala bolag och andra aktörer måste programmet samordna aktiviteter som stöds av ett programråd. Programråden består av centrala aktörer med koppling till tillväxtprogrammets mål och vision. De har till uppgift att underlätta arbetet med att koordinera det regionala utvecklingsarbetet med grund i programmets inriktning. Det innebär att de har ansvar för att samordna framtagandet av gemensamma underlag för beslut inom programmets områden. Västra Götalandsregionen ansvarar för att resurser avsätts så att råden ges förutsättningar att fungera på områden där funktionen saknas. Tillväxtprogrammet finansieras av deltagande aktörer och med stöd av de utvecklingsresurser som avsätts för olika ändamål med koppling till programmets områden. Beslut om finansiering för det regionala tillväxtprogrammet utgör förutsättning för användning av regionala utvecklingsresurser i andra program så som till exempel strukturfondsprogram. De program från Europeiska Unionen som berör regionen innehåller detaljerade beskrivningar av mål och insatser som utifrån den valda modellen blir en del av genomförandet av tillväxtprogrammet. Tillväxtprogrammets innehåll täcker i princip hela den program- och projektverksamhet som finansieras från Europeiska Unionen.⁴⁶

6.2 Jämtlands län

Utvecklingsprogram i Jämtlands län 2004-2007

Utvecklingsstrategin i Jämtlands län genomförs genom ett antal handlingsprogram och länsstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret för utvecklingen av arbetet i samråd med ett råd för regional utveckling. Strategin är tänkt att fungera som ett samlat dokument för länets utveckling i ett brett perspektiv och frågor om näringslivsutveckling och arbetskraftsförsörjning samt olika former av välfärdsfrågor behandlas. Den utgår från ett

⁴⁶ Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, 2008

regionalt och lokalt perspektiv och utgör grunden för olika program och planer som behöver utvecklas för att förverkliga de visioner och mål som beskrivs i strategin. I övrigt är kommunerna, kommunförbundet, gymnasieförbundet, landstinget, arbetsförmedlingarna och Mittuniversitetet huvudaktörer för genomförande av strategin och innehållet i utvecklingsstrategin antogs av länsstyrelsen och rådet för regional utveckling i ett slutgiltigt beslut. Den regionala utvecklingsstrategin visar vägen för hur politiska mål på både nationell och europeisk nivå ska kunna förverkligas i Jämtlands län. Jämtlands län ska bland annat bidra till förverkligande av den politik som fastställts av Europeiska unionen kring tillväxt och sysselsättning. Samtidigt ska strategin ange vilka behov av insatser på nationell nivå som krävs för att regionens egna visioner och mål ska kunna förverkligas. Den regionala utvecklingsstrategin ska därför fungera som underlag för dialoger och förhandlingar mellan den regionala, nationella och internationella nivån kring de frågor som berörs.⁴⁷

Tillväxtavtal i Jämtlands län 2000-2002

Med det tillväxtavtal som utarbetades i Jämtland presenterades en helt ny arbetsmetod för samhällsplanering och näringslivsutveckling. Metoden innebar att samarbetet över verksamhets- och sektorsgränser ökade. Nya nätverk skapades, nya kontakter togs och dialogerna fördjupades. Syftet med de regionala tillväxtavtalen var att förbättra samordningen av statliga åtgärder och resurser samt förbättra och effektivisera samverkan mellan näringsliv och offentliga aktörer. Jämtlands län utarbetade tillväxtavtalet utefter dessa premisser och det hade en bred förankring bland parterna i länet. Genomförandet skulle ske huvudsakligen i form av olika utvecklingsprojekt, de flesta med förankring och finansiering via Europeiska unionens strukturfonder.⁴⁸

Tillväxtprogram i Jämtlands län 2004-2007

Utgångspunkten för tillväxtprogrammet i Jämtland är företagen och företagens värld. Betoningen låg på att tillväxtprogrammen skulle utarbetas i partnerskap och utgå från näringslivets förutsättningar. Programmet grundar sig på fyra avgränsade områden med tydlig tonvikt på tillväxt utifrån näringslivets behov. Cirka 35 företagare har deltagit i genomförandet av tillväxtprogrammet och mötet mellan företagare, tjänstemän och politiker har väckt många frågor som varit nyttiga för parterna. I ledningsgruppen för tillväxtprogrammet genomfördes två övningar i syfte att åskådliggöra hur svårt och hur viktigt

⁴⁷ Regional utvecklingsstrategi för Jämtlands län, 2006

⁴⁸ Historik, Tillväxtavtal 2000-2002, 2009

det är att försöka definiera vad ambitionerna är med tillväxtprogrammet. Övningarna handlade om att definiera begreppen tillväxt och resultat. Beroende på om man arbetade med arbetsmarknadsfrågor, FOU, företagande eller kommunala angelägenheter såg definitionerna på vilka resultat som tillväxtprogrammet förväntas bidra till olika ut. Att genomföra ett arbete i partnerskap och att olika företrädare tillsammans diskuterar sina olika bilder i syfte att närma sig en gemensam bild blev därför ännu viktigare. Organisationen av det tidigare tillväxtavtalet visade att det är svårt att skapa ett effektivt tillväxtarbete med företagare. Samverkan och samarbete över sektorer och politikområden är en av de viktigaste faktorerna för att kunna skapa en gemensam syn med denna form av tillväxtarbete och för att stärka regionens kraft både nationellt och internationellt. Organisationen kring tillväxtprogrammet har en tydlig fokus kring det privata företagandet och det ligger också till grund för de grupper som skapats för att genomföra tillväxtprogrammet. Rådet för regional utveckling är en sammansättning mellan kommunal- och landstingspolitiker som tillsammans med länsstyrelsen fungerar som en avsats för att anta utvecklingsarbetet. Utöver detta finns ett partnerskap som står till förfogande vilka består av myndigheter, kommuner, ideella sektorn och näringslivsorganisationer och som kommer med råd och underlag.⁴⁹

Genomförandestruktur Jämtlands län:⁵⁰



Tillväxtprogram i Jämtlands län 2009-2013

⁴⁹ Regionalt Tillväxtprogram – Jämtlands län 2004-2007, 2003

⁵⁰ Ibid. Sid 9

Programmet för perioden 2009-2013 har tagits fram i bred samverkan med företrädare för bland annat näringsliv, organisationer, Mittuniversitetet, kommunerna och landstinget. Programmet är ett styrandedokument i syfte att samla resurser och insatser för att uppnå gemensamma mål för hållbar tillväxt i länet. Det ska styra inriktningen i användningen av det anslag för regionala tillväxtåtgärder som länsstyrelsen disponerar. Programmet används också av andra myndigheter, organisationer och företag i syfte att samla resurser och insatser mot ett gemensamt mål tillväxt i länet. Andra utgångspunkter är den Regionala utvecklingsstrategin för Jämtlands län och det regionala strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning. De huvudsakliga medlen för programmets genomförande skall komma från företagens, statens, kommunernas, landstingets och organisationernas ordinarie budgetar. Utöver detta kan särskild finansiering tillföras från strukturfonder och landsbygdsprogrammet. När det gäller prioriteringen av medel från Europeiska Unionens olika fonder finns särskilda program, planer och åtgärdsdokument som styrande dokument. Detta tillväxtprogram har till främsta uppgift att styra användningen av offentliga medel såsom anslaget för regionala tillväxtåtgärder som disponeras av länsstyrelsen och Nutek samt andra statliga insatser. Programmet ska också kunna vara vägledande vid prioritering av kommunala insatser för regional tillväxt.⁵¹

6.3 Samverkansorganet Ötsam

Utvecklingsprogram i Östergötlands län

Förslaget till regionalt utvecklingsprogram för Östergötland har utarbetats av Regionförbundet Ötsam. Programmet ska fungera som regionens gemensamma plattform för det regionala utvecklingsarbetet. Programmet ska beskriva regionens utvecklingsambitioner med de nationella målen för utvecklingspolitiken som grund. Det regionala utvecklingsprogrammet ska vara styrande eller vägledande för ett flertal olika aktörer som på ett eller annat sätt arbetar med regionala utvecklingsfrågor. De insatser som ska leda till en utveckling av regionen Östergötland fördelar sig således på olika parter. Ansvar för de olika insatserna och aktiviteterna delas inte sällan av flera olika aktörer beroende på det uppdrag aktören har. Ofta finns det en eller flera aktörer och organisationer som kan sägas ha ett huvudansvar för att initiera specifika aktiviteter inom ett visst område medan övriga aktörer har en stödjande roll.⁵²

⁵¹ Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län 2009-2013, 2009

⁵² Östgötaregionen 2020 – Regionalt utvecklingsprogram, 2006

Tillväxtavtal i Östergötlands län 2000-2002

För utarbetandet av de insatsområden och åtgärder som skulle ingå i tillväxtavtalet bildades ett partnerskap. I detta ingick representanter för ALMI Företagspartner AB, Företagarna i Östergötland, Landsorganisationen, Lantbrukarnas Riksförbund, Linköpings Universitet, Länsarbetsnämnden, Länsstyrelsen Östergötland, Sveriges Arbetsgivarförening SAF numera Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Teknikbrostiftelsen Linköping, Regionförbundet Östsam samt Östsvenska Handelskammaren. Partnerskapet är det övergripande sammanhållande organet under genomförandet av det regionala tillväxtavtalet. Till sin hjälp har partnerskapet en finansieringsgrupp i vilken de största regionala finansiärerna finns representerade. En uppföljningsgrupp har bevakat att åtgärdernas effekter analyseras. Det regionala tillväxtavtalet har indelats i sex insatsområden och varje område innehåller i sin tur ett antal åtgärder. Ansvar för genomförandet av de enskilda åtgärderna ligger på särskilt utpekade organisationer. En person har fungerat som åtgärdsansvarig för respektive åtgärd.⁵³

Tillväxtprogram i Östergötlands län 2004-2007

Arbetet med det nya tillväxtprogrammet utgår från tidigare erfarenheter från de regionala tillväxtavtalen och går ut på att skapa en gemensam syn på regionala insatser och nå gemensamma mål. Detta uppnås genom att utvecklingsarbetet utförs på lokal nivå och att programmet underlättar det arbete som en enskild kommun eller aktör inte kan hantera. Att samordna denna typ av insatser inom en gemensam ram är svårt vilket gör det viktigare att klarlägga vilka aktörer som har vilka beslutsramar. Östergötlands tillväxtprogram fokuserar därför på insatser som grundas på termen ”egna beslut”. Med det menar man att beslut fattade av länsstyrelsen, Östsam, ALMI, Linköpings universitet, ESF-rådet och LAN är vägledande och grundas på både nationella och regionala insatser som genomförs. För att genomföra tillväxtprogrammet i Östergötlands län under perioden 2004-2007 upprättades en planeringsorganisation med syftet att sammanfläta tillväxtprogrammet mellan de inblandade aktörerna. Östsam som har huvudansvaret för att genomföra programmet har tillsammans med Länsstyrelsen, Länsarbetsnämnden, ALMI, Linköpings universitet och ESF-rådet bildat en arbetsgrupp som utvecklat stommen till programmets innehåll. Urvalet av aktörer till arbetsgruppen har gjorts på det sätt att samtliga statliga myndigheter och organisationer som har inskrivet i sina regleringsbrev att de skall medverka i arbetet med tillväxtprogrammet

⁵³ Synpunkter på det Regionala Tillväxtavtalets organisation, 2003

ingår. Orsaken till detta är att de iblandade regionala myndigheterna har nationella motsvarigheter vilket gör att de nationella målen för de berörda politikområdena kan hanteras på ett smidigt sätt. En referensgrupp till arbetsgruppen innehållande företrädare på arbetsmarknaden och andra näringslivsorganisationer understödjer arbetsgruppen för att se att allt arbete hela tiden sker utifrån ett näringslivsperspektiv. Ett partnerskap innehållande aktörer från intresseorganisationer, tjänstemän från kommunal sektor samt lokala projektledare inrättades för att komma med idéer och förbättringsförslag till arbetsgruppen som tar dessa i beaktning för att sammanbinda de lokala önskemålen med de regionala bestämmelserna.⁵⁴

Tillväxtprogram i Östergötlands län 2007-2013

För vart och ett av dessa områden finns särskilda program med ett tidsperspektiv på fem till sju år som mer konkret och åtgärdsinriktat behandlar vilka insatser som ska göras för att nå de övergripande målen och bidra till genomförandet av utvecklingsstrategierna. De särskilda programmen för insatsområdena ska vara styrande och vägledande för arbetet hos inblandade aktörerna inom respektive område. Det kan handla om löpande verksamhetsplanering eller val av vilka särskilda utvecklingsprojekt som nationella myndigheter betonar. Den nationella strategin syftar till att vidareutveckla samordningen mellan den regionala utvecklingspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den europeiska sammanhållningspolitiken i Sverige. Regeringen prioriterar insatser inom tillväxtprogrammet och utgångspunkten för samverkan mellan nationella myndigheter och regioner är prioriteringar i både de nationella och regionala strategier som finns. Statens insatser regleras i ett flertal olika förordningar men grundprincipen är dock att statliga aktörer har rätt att stödja enskilda företags utveckling. Detta gäller bland annat finansiella insatser. Merparten av det tillväxtinriktade utvecklingsarbetet utförs på lokal nivå. Den regionala uppgiften är då att underlätta detta och att hantera frågor som en enskild kommun eller annan lokal aktör inte på egen hand förmår att planera eller genomföra.⁵⁵

6.4 Sammanfattning

De tre sätten att organisera tillväxt- och näringspolitiken utifrån självstyrande regioner, samverkansorgan och länsstyrelse skall i detta avsnitt genomsyras av den teoretiska governancemodell som presenterats i tidigare avsnitt. Med den i åtanke i utvecklingen av både

⁵⁴ Plattform för tillväxt i företag – strategi – tillväxtprogram Östergötland, 2003

⁵⁵ Regionalt insatsprogram för Östergötland 2007-2013, 2007

utvecklingsprogram, tillväxtavtal och tillväxtprogram intressanta att jämföra för att se om och hur genomförandet mer eller mindre genomsyras av governance. En skillnad är utvecklingen av avtalen och programmen och Västra Götalandsregionen skriver tydligt att det är medborgarnas valda företrädare som utarbetar och godkänner programmen vilket inte nämns i vare sig programmen som utvecklats fram i samverkansorganet Östsam eller länsstyrelsen i Jämtlands län. Eftersom Västra Götalandsregionen är en självstyrande region är betraktelsen viktig då organet tillämpar direktval och medborgarna väljer sina företrädare vilket inte förekommer i de två andra organisationsformerna .

Utarbetandet av programmen och avtalen har inom respektive region skett genom att inbegripa ett antal organisationer och intressenter förutom de som har huvudansvaret för politiken. Västra Götalandsregionen visar här ett brett spektra från både offentlig, privat, och frivilligsektor som varit med och utarbetat dokumenten från första början medan länsstyrelsen och Rådet för regional utveckling arbetar fram dokumenten i Jämtlands län och genomför arbetet med andra inblandade aktörer. Östsams program och avtal har utvecklats av samverkansorganet och har godkänts efter att dokumenten varit ute på remiss hos ett antal olika aktörer. En skillnad att diskutera i denna avdelning är vilka och hur många aktörer som får komma till tals i utarbetandet av dokumenten. Västra Götalandsregionen visar upp fler aktörer än de andra två och betonar vikten av samverkan i större utsträckning än de andra två regionala indelningarna. I både Jämtland och Östergötland inbegrips andra aktörer i ett senare skede av processen och i Jämtlands län finns än större antydning till delegering och strukturering från länsstyrelsen än betoning på samverkan. En betraktelse är dock att Östsam på grund av sin struktur som samverkansorgan har svårare att finna en modell för genomförande eftersom de utarbetad en arbetsgrupp bestående av statliga myndigheter vilka också påverkas av en referensgrupp bestående av andra inblandade aktörer som ser till att arbetet sker ur ett näringslivsperspektiv. Eftersom Östsam skall genomsyras av samverkan enligt organisationsformen kan detta betraktas som konstigt eftersom statliga myndigheter på så sätt för större inflytande än andra inblandade aktörer.

En skillnad är fokus på och framlyftandet av nationella mål och visioner i respektive program och avtal. Både Jämtlands län och Östsam lägger i större utsträckning mer energi på att vilja nå och nämna de nationella mål som finns med hjälp av regionernas förutsättningar medan Västra Götalandsregionen lyfter fram den egna regionen i större utsträckning. En orsak kan i detta fall vara inblandningen av statliga aktörer och möjligheten att vara självstyrande i

förhållande till dessa aktörer. Västra Götalandsregionen har som självstyrande region större möjlighet till detta vilket kan förklara den mindre fokus som läggs på de nationella mål som finns med avtalen och programmen. Östsam nämner även termen ”egna beslut” vilket betyder att beslut fattade av Länsstyrelsen, Östsam, ALMI, Linköpings universitet, ESF-rådet och LAN skall vara vägledande och grundas på nationella och regionala insatser. Vad som kan betraktas som viktigt att anamma i avtalen och programmen är dock fokus på den europeiska nivån och den struktur som tillämpas i unionen. Både Västra Götalandsregionen och Jämtlands län nämner tidigt att det är viktigt att utgå från de europeiska förutsättningar som finns och att det också blir allt viktigare i den internationella miljö som råder. Östsam nämner Europeiska Unionen i mindre utsträckning och påpekar att den nationella strategin sträcker sig över den europeiska sammanhållningspolitiken. Utifrån det governanceperspektiv som här genomsyrar texten är det förvånande i egenskap av Östsam som samverkansorgan att de inte lägger ner samma arbete i avtalen och programmen att anamma den europeiska prägel.

Västra Götalandsregionen har i egenskap som självstyrande region ett i stort sett eget ansvar för tillväxt- och näringspolitiken vilket också påverkar strukturen på de utarbetade avtalen och programmen. I de andra två fallen är Östsam beroende av länsstyrelsen och i Jämtlands län är det länsstyrelsen som organiserar politiken. Detta betyder att det finns ett behov av samverkan och samarbete med det är endast Västra Götalandsregionen som lyfter fram detta i en modell i programmen. Modellen kan betraktas som en trappa där relationer och förhållandet mellan aktörer utvecklas och leder till förändring. Att anamma detta i programmet visar att Västra Götalandsregionen månar om de relationer som utvecklas och skapar en struktur som beskriver ett mer horisontellt förhållande än ett övergripande vertikalt. Detta kan också beskrivas genom att avtalen och programmen sker på både ett lokalt och regionalt plan vilket vittnar om en sorts bottom-up förhållande där beslut tas i delregioner. Länsstyrelsen i Jämtlands län beskriver liknande förhållanden men besluten skall gå genom rådet för regional utveckling och länsstyrelsen vilket vittnar om en organisationsform mer lik government. I modellen finns en mer strikt uppgrädnad av inblandade aktörer och vilken väg som besluten måste vandra för att få genomslag vilket bidrar till en mer vertikal styrning. I Östsam bidrar resursfördelningen till att en mer strikt struktur måste finnas för att finna konsensus och genomslag i avtalen och programmen. Genom att Östsam och länsstyrelsen måste komma överens kan den verkliga horisontella styrningen betraktas som vertikal och där länsstyrelsen blir spindeln i nätet mellan staten och regionen.

En anknytning till governance är de partnerskap som skulle bildas i samband med programmen och avtalen. Partnerskapen har dock fått olika innebörd hos de tre olika regionalpolitiska organisationsformerna vilket kan tolkas som att de är mer eller mindre viktiga för tillväxt- och näringspolitiken och utvecklingen utav politikområdet. I Västra Götalandregionen är partnerskapet en sammansättning av aktörer i delregionerna som sammansvetsar aktörerna och utvecklar genomförandet. Det är en skillnad mot Jämtlands län där det finns ett övergripande partnerskap med uppgiften att stå till förfogande till genomförande- och beslutandeorganen och består av myndigheter, kommuner, ideella sektorn och näringslivsorganisationer från hela regionen. I Östsam har partnerskapet inrättats för att komma upp med idéer och förbättringsförslag till de övergripande beslutandeorganen och består av aktörer från olika organisationer och myndigheter. Skillnaden med de olika sammansatta partnerskapen är att Västra Götalandsregionen har inrättat ett flertal partnerskap inom varje delregion vilket inte är fallet i Jämtlands län och Östsam där det finns två övergripande partnerskap med lite andra funktioner än de som finns i den självstyrande regionen. I parallell till governanceperspektivet kan detta betraktas som ett sätt att organisera politiken och få kontroll över beslutsfattandet genom att involvera olika aktörer på både lokal och regional nivå samtidigt som det blir mer legitimt då fler politiska nivåer samarbetar tillsammans med andra inblandade aktörer. Västra Götalandsregionen väljer här att föra ner partnerskapen ytterligare en nivå då även delregionerna skapat partnerskap, detta kan särskilt beskrivas som ett sätt att bemöta de behov som finns inom regionerna vilka partnerskapet på bästa sätt kan uppmärksamma. I programmen och avtalen beskrivs och uppmärksammas också partnerskapen i större eller mindre grad vilket ytterligare vittnar om partnerskapens möjlighet att påverka.

Modell 1: Governance i förhållande till regionalpolitikens organisationsform (självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse)

	Självstyrande region	Samverkansorgan	Länsstyrelse
Organisation	Direktval (VG)	Delegering (Ö,VG)	Tjänstemannaorg. (J)
Styrning	Demokrati (VG)	Nätverk (VG,Ö)	Hierarki (Ö,J)
Politikens maktbas	Region (VG)	Kommun	Stat (Ö,J)
Instrument	Samverkan (VG)	Samverkan	Delegering (Ö,J)
Deltagare	Reg. Rep (VG,Ö)	Kom. Rep (Ö,J)	Stat.tjänstemän(VG,Ö,J)
Resursfördelning	Regionen (-)	SO + Länsstyrelse (-)	Länsstyrelse (J)
Struktur	Vertikal	Horisontell (VG)	Vertikal (Ö,J)
Implementering	Nat. EU (VG)	Nat.(Ö) EU	Nat. EU (J)
Utgångspunkt	Strukturfond, region. (VG)	Strukturfond, region. (J)	Strukturfond, nat. (J)
Ansvar	Regionen (VG)	SO + Länsstyrelse (Ö)	Länsstyrelse (J)

I modellen ovan har regionerna delats in teoretiskt för vad som kännetecknar genomförande och innehåll i avtalen och programmen. VG= Västra Götalandsregionen, Ö= Östsm och J= Jämtlands län.

7. Innehåll, målsättningar och strategier

7.1 Västra Götalandsregionen

Utvecklingsprogram för Västra Götalandsregionen

Utvecklingsprogrammet i Västra Götalandsregionen består av en vision i tre delar. Först behandlas hållbar utveckling med tre övergripande dimensioner, den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Alla beslut ska utformas på ett sätt som beaktar ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser i ett längre tidsperspektiv. Den andra delen behandlar fyra generella perspektiv som ska genomsyra allt arbete som sker i regionen, den gemensamma regionen, jämställdhet, integration och internationalisering. Perspektiven beskriver att Västra Götaland ska utvecklas till en väl sammanhållen region och det förutsätter att delarna samspelar och förstärker varandra och bidrar till en konkurrenskraftig helhet med hållbar tillväxt, välfärd och god miljö. En gemensam region ger fler möjlighet till arbete, utbildning, vård och omsorg, kultur och fritid. I den gemensamma regionen ingår både större arbetsmarknader med högre tillgänglighet, möjligheter för fler att utnyttja tillgångar inom till exempel kulturen och att ta vara på resurser hos alla människor. Den tredje delen i utvecklingsprogrammet innehåller fem fokusområden som ska prioriteras i ett långsiktigt arbete för att stärka utvecklingen i Västra Götaland. De fem fokusområden där huvuddelen av utvecklingsarbetet har inriktats på är ett livskraftigt och hållbart näringsliv, att man är ledande på kompetens och kunskapsutveckling, att utveckla infrastruktur och kommunikationer med hög standard, att regionen är en ledande kulturregion och slutligen att upprätthålla god hälsa.⁵⁶

Tillväxtavtal för Västra Götalandsregionen 2000-2002

Det övergripande målet med tillväxtavtalet för Västra Götaland var att skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt i regionen. En tillväxt som främst grundar sig på utveckling av regionens inre tillväxtpotential och åtgärder som ger förutsättningar för ökad sysselsättning och välfärd. En bärande tanke i tillväxtavtalen är partnerskapets och näringslivets delaktighet. Tillväxtavtalen ska sätta företagen i centrum och skapa ett gott företagsklimat som undanröjer hinder, ger förutsättningar för utveckling och där initiativkraften kommer från enskilda entreprenörer. Tillväxtavtalen skall i detta sammanhang jämna vägen, undanröja hinder och stimulera till nya initiativ. Strategin är att stärka näringslivets utvecklingsmiljö genom

⁵⁶ Vision Västra Götaland, Utvecklingsprogram, 2005

kompetensförsörjning, förnyelse och tillgänglighet och till dessa tre prioriterade områden finns ett antal insatsområden som framhålls i de delregionala programmen och som kan sammanfattas med social förnyelse och samhällsinsatser för ekonomisk tillväxt. De mål och strategier som finns formulerade i varje regiondel har en lokal prägel utifrån de förutsättningar som finns men skall också fungera som regionövergripande eftersom de formulerats utifrån de specifika utgångspunkter som presenterats ovan.⁵⁷

Tillväxtprogram för Västra Götalandsregionen 2004-2007

Utvecklingsarbetet i Västra Götaland har hållbar utveckling som mål och det är detta tillväxtprogrammet skall skapa genom att gemensamt sträva efter att stärka ekonomins långsiktiga utvecklingskraft, arbeta för minskad miljöpåverkan, bygga upp ett starkt humant- och socialt kapital samt öka sammanhållningen i regionen och utveckla samarbetet med andra regioner både nationellt och internationellt. Dessa övergripande mål medverkar tydligt till att nå de nationella miljömålen och det ger också en möjlighet för Västra Götalandsregionen att vara en föregångare och föredöme för andra regioner i Sverige. För att nå dessa mål har tillväxtprogrammets strategi blivit att stärka Västra Götalands attraktivitet och konkurrenskraft genom att fokusera på tre programområden, stimulera nyskapande, ta till vara och utveckla mänskliga resurser samt att utveckla infrastrukturen. Ett jämställdhetsperspektiv skall också genomsyra programmets alla delar. Insatserna har koncentrerats till utpekade teman som tar sin utgångspunkt i systembrister som har identifierats och som alla grundas på de förutsättningar som finns i de fyra delregionerna, Fyrbodal, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborg.⁵⁸

Tillväxtprogram för Västra Götalandsregionen 2008-2013

Målet för tillväxtprogrammet är att Västra Götaland skall vara en attraktiv och väl sammanhållen internationellt konkurrenskraftig region. Befolkningen skall öka och sysselsättning och kunskapsnivåer i företag och organisationer ska liksom produktion och produktivitet utvecklas minst i nivå med jämförbara regioner nationellt och internationellt. Strategin utgår från behovet av gemensamma mål för utveckling i Västra Götaland med koppling till tillväxtprogrammet. Dessa utgör också grunden för systemförstärkande åtgärder och aktiviteter. De gör det också möjligt för olika intressenter att delta utifrån egna

⁵⁷ Tillväxt i Västra Götaland – Tillväxtavtal 2000-2002, 2000

⁵⁸ Det gemensamma Västra Götaland – hållbar tillväxt för ökad attraktivitet och konkurrenskraft, tillväxtprogram 2004-2007, 2003

prioriteringar och intressen, i egen verksamhet och i samverkan med andra. Västra Götalands attraktivitet och konkurrenskraft behöver i första hand stärkas inom tre områden och programmet inriktas på att stimulera nyskapande, ta tillvara mänskliga resurser samt att utveckla infrastrukturen. Inom programområdena koncentreras insatserna mot att nå ett antal mål.⁵⁹

7.2 Jämtlands län

Utvecklingsprogram för Jämtlands län

Den regionala utvecklingsstrategin ska visa vägen för hur politiska mål på både nationell och europeisk nivå ska kunna förverkligas i regionen. Jämtlands län ska bland annat bidra till förverkligande av den politik som fastställts av Europeiska unionen kring tillväxt och sysselsättning. Samtidigt ska strategin ange vilka behov av insatser på nationell nivå som krävs för att regionens egna visioner och mål ska kunna förverkligas. Den regionala utvecklingsstrategin ska därför fungera som underlag för dialoger och förhandlingar mellan den regionala, nationella och europeiska nivån kring dessa frågor. De övergripande mål som finns med strategin är att regionen skall präglas av sina unika natur- miljö- och kulturvärden, att en god service skall kunna erbjudas, att fler företag bildas, att fler personer besöker länet, att fler företag säljer på en marknad utanför länet, att förbättra kommunikationer som överbryggar de långa avstånden, att länet har en väl fungerande vård och omsorg, att fler personer arbetar och att fler näringslivsanpassade yrkesutbildningar utvecklas. För att uppnå dessa mål har fyra områden speciellt utvecklats, näringsliv och företagande, infrastruktur och tillgänglighet, kompetens- och kunskapsutveckling samt livsmiljö och attraktionskraft. Ett grundläggande förhållningssätt är principerna för hållbarhet både ekonomiskt, socialt och miljömässigt. De viktigaste så kallade horisontella kriterierna är jämställdhet, miljöhänsyn, mångfald, integration och folkhälsa. Ett gränsöverskridande synsätt ska prägla arbetet och geografiska, administrativa eller organisatoriska gränser får inte vara hinder. Utvecklingsområdena är beskrivna som målbilder med ett antal delmål och strategier och de beskriver hur arbetet skall utföras.⁶⁰

Tillväxtavtal för Jämtlands län 2000-2002

Tanken med tillväxtavtalet under programperioden var att det på sikt skulle skapa en mer kreativ och innovativ regional utvecklingsmiljö. Det övergripande målet för regional

⁵⁹ Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, 2008

⁶⁰ Regional utvecklingsstrategi för Jämtlands län, 2006

näringspolitik var att utifrån de förutsättningar som fanns i varje region stimulera till en hållbar ekonomisk tillväxt som skulle bidra till fler och växande företag samt ökad sysselsättning i näringslivet. Syftet med de regionala tillväxtavtalen var att förbättra samordningen av statliga åtgärder och resurser samt förbättra och effektivisera samverkan mellan näringsliv och offentliga aktörer. Jämtlands län utarbetade tillväxtavtalet utefter dessa premisser och det hade en bred förankring bland parterna i länet. Det bestod av tre insatsområden vilka var lärande, företagsutveckling och livsmiljö och som totalt bestod av sjuåttionio åtgärdsprogram. Genomförandet skulle ske huvudsakligen i form av olika utvecklingsprojekt, de flesta med förankring och finansiering via Europeiska Unionens strukturfonder.⁶¹

Tillväxtprogram för Jämtlands län 2004-2007

Det övergripande målet för tillväxtprogrammet under perioden 2004-2007 var att öka företagets lönsamhet och omsättning för ökad sysselsättning. Detta arbete skulle uppnås genom att prioritera fyra områden, entreprenörskap, distansberoende tjänster, skogen som resurs och upplevelsenärningar. De regionala tillväxtprogrammen utgick ifrån antagandet att det var lokala och regionala aktörer som hade den största kunskapen om sin region och därmed även om vilka insatser och åtgärder som är lämpligast för att uppnå regional tillväxt. De regionala tillväxtprogrammen skulle också bidra till en ekonomisk, social och ekologisk hållbar tillväxt vilket innebar att de boende i länet kunde erbjudas sunda ekonomiska, sociala och miljömässiga levnadsvillkor i ett längre perspektiv. Ett sådant perspektiv var också viktigt avseende de stora regionala skillnaderna i storstadsområden och övriga områden. Hållbarhetsperspektivet skulle beaktas under hela programarbetet och i de berörda insatsåtgärderna samt i analyser och genomförandet.⁶²

Tillväxtprogram för Jämtlands län 2009-2013

Det övergripande målet med programmet är att bidra till skapandet av fler arbetstillfällen för de boende i länet. Detta kan ske både genom att medverka till ökad sysselsättning i befintliga företag och genom att stimulera lokalisering och bildande av nya företag i länet. Programmet utgår från regeringens nationella strategi för konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning och är disponerat utifrån de prioriteringar som anges där. Prioriteringarna är innovation och förnyelse, kompetensförsörjning samt ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet

⁶¹ Historik, Tillväxtavtal 2000-2002, 2009

⁶² Regionalt Tillväxtprogram – Jämtlands län 2004-2007, 2003

och strategiskt gränsöverskridande samarbete. För de tre första av dessa insatsområden anges åtgärder och vilka som är huvudaktörer för de olika insatsområdena. Det fjärde området strategiskt gränsöverskridande samverkan har i programmet inarbetats i de tre första områdena. De möjligheter som finns i länet påverkar de insatser som görs inom ramen för programmet och det ska ske med beaktande av mål för hållbar utveckling och dimensionerna, social- ekonomisk- och miljömässig hållbarhet. Den miljömässiga dimensionen har fokus på miljömålsarbetet och att skydda människors hälsa, bevara kulturmiljöer och en god naturresurshushållning. I den sociala dimensionen ingår aspekter som folkhälsa, arbetsmarknad, demokrati och mänskliga rättigheter inklusive jämställdhet. Den ekonomiska dimensionen fokuserar ekonomisk tillväxt där långsiktighet går före kortsiktighet. Programmet ska vara ett styrandedokument i syfte att samla resurser och insatser för att uppnå de mål som finns och det ska styra användningen av det anslag för regionala tillväxtåtgärder som Länsstyrelsen disponerar.⁶³

8.3 Samverkansorganet Östsam

Utvecklingsprogram för Östergötlands län

Östergötlands regionala utvecklingsprogram är en övergripande och långsiktig strategi för länet fram till år 2020. Visionen lyder att Östergötland skall vara en dynamisk region som erbjuder sina invånare en god livskvalitet. En tillväxt baserad på hållbar produktion och konsumtion ger förutsättningar för en utveckling som ger invånarna trygghet och service genom bland annat en väl fungerande hälso- och sjukvård, äldreomsorg, utbildning på alla nivåer och väl fungerande kommunikationer. De mål som finns för att uppnå detta är för det första långsiktig hållbar tillväxt och utveckling vilket betyder att Östergötland ska bli en av landets främsta tillväxtregioner och med tillväxt menar Östsam utvecklingen av ekonomi, näringsliv och sysselsättning. För det andra är det viktigt att Östergötland är en region i balans som kan hantera skilda förutsättningar geografiskt och kulturellt. För det tredje är det viktigt att skapa goda livsvillkor för regionens invånare och tillgänglighet. Ett varierat näringsliv som ger arbetstillfällen och genererar resurser är därför av avgörande betydelse för att skapa av goda livsvillkor. För att kunna uppnå dessa mål har länet utvecklat sex strategier vilka är tvärssektoriella vilket betyder att de kräver insatser från olika aktörer och politikområden. Strategierna är utarbetade som följande, att stärka Östergötlands attraktivitet, konkurrenskraft och position, att utveckla Östergötland till en flerkärnig stadsregion, att utveckla Östergötland

⁶³ Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län 2009-2013, 2009

till en region med balans, att stärka Östergötland som innovationsmiljö och som region för uppbyggnad och utveckling av företag, stärka invånarnas möjligheter till hög livskvalitet och personlig utveckling och slutligen att utveckla och öppna formerna för det politiska arbetet på regional nivå.⁶⁴

Tillväxtavtal för Östergötlands län 2000-2002

Tillväxtavtalet för Östergötland under programperioden 2000-2002 grundar sig på tanken om ett företagsklimat för tillväxt och tanken var att länet skulle arbeta för hållbar ekonomisk tillväxt som skulle bidra till fler och växande företag och därmed skapa ökad sysselsättning. Tillväxtavtalet indelades i sex insatsområden och varje område innehöll i sin tur ett antal åtgärder. De sex områdena bestod av entreprenörskap och nyföretagande, utveckling av befintliga företag, attraherande utländskt kapital, utbildning och kompetens, starka industriella kluster och informationsteknisk struktur och har varit drivande för arbetet med tillväxtavtalet. De nationellt uppsatta målen har tillgodosetts med att tre områden skulle löpa parallellt inom alla delar i avtalet som en röd tråd och knyta samman arbetet vilka var, integration, jämställdhet och ekologisk utveckling.⁶⁵

Tillväxtprogram för Östergötlands län 2004-2007

Alla insatser i tillväxtprogrammet skall leda till ett effektivare och mer konkurrenskraftigt näringsliv vilket utvecklade följande vision för Östergötland och tillväxtprogrammet under programperioden 2004-2007, hög och uthållig tillväxt genom ett konkurrenskraftigt och dynamiskt näringsliv i regionen till gagn för hela Östergötland. Till denna övergripande vision lades några generella mål till vilka skall bidra till att utveckla en sammanhållen och väl fungerande regional arbetsmarknad samt utveckla en struktur för livslångt lärande som stödjer rörlighet på arbetsmarknaden.⁶⁶

Tillväxtprogram för Östergötlands län 2007-2013

Insatsprogrammet skall bidra till att stärka Östergötlands attraktivitet, konkurrenskraft och position, stärka regionen som innovationsmiljö och uppbyggnad samt utveckling av företag. Det betyder att programmet skall genomföra insatser som syftar till att stärka det regionala näringslivet och därigenom bidra till en ökad attraktivitet i länet. Det skall också finnas insatser som är av marknadsföringskaraktär som skall bidra direkt till att stärka regionens

⁶⁴ Regionalt insatsprogram för Östergötland 2007-2013, 2007

⁶⁵ Synpunkter på det Regionala Tillväxtavtalets organisation, 2000 – 2002, Östergötlands län, 2003

⁶⁶ Plattform för tillväxt i företag – strategi – tillväxtprogram Östergötland, 2003

nationella såväl som internationella position. Insatsprogrammets övergripande utmaning är att locka och uppmuntra entreprenörer att ta steget och starta nya livskraftiga företag och att lyckas stimulera befintliga företag, oavsett storlek, till utveckling och tillväxt. De insatser som planeras ska bidra till detta genom att de befintliga företagens konkurrenskraft, effektivitet och tillväxt ökar och att fler livskraftiga företag startas, att kompetens synliggörs och nyttiggörs och att flera bärkraftiga innovationer når marknaden. Insatserna ska vara inriktade mot att tillvarata hela målgruppens potential med hänsyn tagen till om gruppen består av män eller kvinnor av svensk eller utländsk härkomst. Insatserna ska bidra till utvecklingen av Östergötland på tre punkter dels genom företagsklimat och företagsutveckling men också genom marknadsföring.⁶⁷

7.4 Sammanfattning

De mål och strategier som presenteras i respektive program och avtal skall utgå från nationella mål och strategier för tillväxt i Sveriges regioner. Det kan också sammanfatta Västra Götalandsregionens, Jämtlands län och Östergötlands utvecklingsprogram för perioderna men en skillnad är att respektive län nämner de nationella målen i större eller mindre utsträckning vilket betyder att de inriktar sig på olika utgångspunkter. Västra Götalandsregionens mål är starkt utpräglade av regionen och delregionernas förutsättningar och att detta skall genomsyra utformningen av både programmen och avtalen. Jämtlands län är i detta avseende mer inriktade på att både nationella och europeiska mål skall kunna förverkligas i regionen medan Östsam går tillbaka till regionens förutsättningar och vilka mål som behöver fokuseras på för att utveckla regionen, även om de nationella målen skall förverkligas. En orsak till organisationen är den maktbas som politikområdet grundar sig på och som betraktas som en mer eller mindre form av governance. Västra Götalandsregionen uppvisar en regional prägel, lika så Östsam med fokus på regionens potential medan Jämtlands län utgår från hur de nationella och europeiska målen genom programmen och avtalen skall kunna förverkligas vilket tydligt visar en mer statlig maktbas.

Utgångspunkten för utvecklingsprogrammet kan sammanfattas genom hållbar utveckling som skall ske både ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Innhållet i programmen har dock utvecklats på olika sätt och att fokusera på nationella, europeiska eller regionala mål är det som särskiljer regionernas arbete med tillväxt- och näringspolitiken. Strategierna kan

⁶⁷ Regionalt insatsprogram för Östergötland 2007-2013, 2007

sammanfattningsvis beskrivas genom att Västra Götalandsregionen tydligt nämner en regional prägel på de mål som arbetats fram utan någon särskild fokus på vare sig nationella eller europeiska mål i programmen och avtalen medan Jämtlands län utgår från europeiska strukturfonder och hur de kan tillhandahållas i regionen. Östsam nämner inte heller den europeiska nivån men menar att de nationella målen är viktiga att uppfylla för att tillvara regionens potential. Utgångspunkterna i förhållande till governance kan diskuteras genom regionernas förhållande till de mål som finns nationellt och europeiskt och där uppvisar de tre regionala organisationsformerna olika sätt att förhålla sig till de utgångspunkter som finns i tillväxt- och näringspolitiken. Västra Götalandsregionen utgår återigen från regionen, likaså Östsam medan Jämtlands län uppvisar mer hänsyn till både nationella och europeiska mål i samband med de strategier som utvecklats.

Målen och strategierna kan också beskrivas genom den organisation som utvecklats för att förverkliga ändamålen med programmen och avtalen. Västra Götalandsregionen skriver i sina program och avtal att de utgår från företagen och näringslivets delaktighet för att öka regionens tillväxt och attraktionskraft både nationellt och internationellt. Det finns alltså en prägel av samverkan mellan olika aktörer och hur utveckling kan ske med hjälp av flera olika inblandade parter. Jämtlands län skriver i sina program att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin egen region och också på bäst sätt kan veta vilka åtgärder som är lämpligast för att få ökad tillväxt. Östsam nämner inte de olika aktörernas kunskap om regionen som ett argument för dess inblandning i målen och strategierna men avtalen och programmen skall vara vägledande för de aktörer som arbetar med utvecklingsfrågor. Dessa skillnader pekar på olika typer av organisation där målen och strategierna utvecklats olika på grund av den organisationsform av aktörer som existerar. Ju fler inblandade aktörer och fokus på deras medverkan desto större horisontell samverkan sker. Genom att nämna att avtalen och programmen utgår från företagen visar Västra Götalandsregionen prov på en större form av governance, det samma gäller också Jämtlands län men Östsam har inte utvecklat denna organisationsform på ett liknande sätt vilket gör att de värdesätter andra förhållanden som viktigare än företagets inblandning i målen och strategierna.

En bidragande orsak till olikheterna i de tre regionala organisationsformerna kan återigen beskrivas med hjälp av ansvarsfördelningen vilket i en större utsträckning i både genomförande och mål kan betraktas som en orsak till olikheterna. Västra Götalandsregionen

har eget ansvar för politikområdet och består också av en regional representation medan Jämtlands län har länsstyrelsen och statliga tjänstemän som utför politiken. Detta är en av orsakerna till deras olika fokus men en spännande analys i sammanhanget är den organisationsform som finns i Östsam och hur denna påverkar utförandet. Östsam har utan tvekan den organisation som består av mest governance men uttrycker inte alls i samma utsträckning företagets delaktighet i politikområdet, vilket är konstigt eftersom de har en tydlig form av samverkan i organisationen. Länsstyrelsen och samverkansorganet Östsam har tillsammans ansvaret för utvecklingen av regionen vilket också kan göra att det blir svårare att nå gemensamma mål och strategier för regionen tillsammans med fler aktörer.

Sammanfattningsvis kan de mål och strategier som beskrivs i respektive avtal och program betraktas som relativt lika utifrån de nationella mål som skall finnas med i politiken men den största skillnaden är hur regionerna betonar både nationell, regional och internationell inblandning. Det är en stor skillnad i hur aktörer får komma till uttryck och hur delaktiga de skall vara i uppfyllandet av de strategier som finns. Anledningen kan vara många men i förhållande till governance och den modell som tidigare presenterats beror det på ansvarsfördelning, struktur och politikens maktbas där de har skilda centrum för utförandet. I ett längre perspektiv är det även intressant att se att Östsam mångt och mycket gått ifrån sin samverkansprincip i samband med de mål och strategier som finns i och med att de inte inblandar aktörerna på samma sätt i de uppsatta målen. Det bevisar att de tre regionala organisationsformerna är olika men att den form som kan betraktas som mest governance också har svårast med att samordna de olika inblandade aktörerna.

Modell 1: Governance i förhållande till regionalpolitikens styrning (självstyrande region, samverkansorgan och länsstyrelse)

	Självstyrande region	Samverkansorgan	Länsstyrelse
Organisation	Direktval (-)	Delegering (-)	Tjänstemannaorg. (-)
Styrning	Demokrati	Nätverk (J, VG, Ö)	Hierarki (Ö)
Politikens maktbas	Region (VG) (Ö)	Kommun	Stat (J, Ö)
Instrument	Samverkan (VG)	Samverkan	Delegering (VG, Ö, J)
Deltagare	Reg. Rep (-)	Kom. Rep (-)	Statliga tjänstemän (-)
Resursfördelning	Regionen (VG)	SO + Länsstyrelse (Ö)	Länsstyrelse (J)
Struktur	Vertikal	Horisontell (VG, J)	Vertikal (Ö)
Implementering	Nat. EU (VG)	Nat. EU (Ö)	Nat. EU (J)
Utgångspunkt	Strukturfond, region (VG)	Strukturfond, region (Ö)	Strukturfond, nat. (J, Ö)
Ansvar	Regionen (VG)	SO + Länsstyrelse (Ö)	Länsstyrelse (J)

I modellen ovan har regionerna delats in teoretiskt för vad som kännetecknar mål och strategier i avtalen och programmen. VG= Västra Götalandsregionen, Ö= Östsam och J= Jämtlands län

8. Avslutande diskussion

I detta avsnitt kommer resultatet att diskuteras samman med uppsatsen syfte, teori och problemformulering. Skillnader och likheter utkristalliseras och möjligheter till fortsatt forskning diskuteras.

8.1 Regionapolitiska organisationsformer

Den här uppsatsen har tagit utgångspunkt från tre teoretiska modeller på hur svensk regionalpolitik kan vara organiserad. Den första modellen bygger på egenskaper hos de självstyrande organen, den andra på samverkansorganen och den tredje på länsstyrelsen. De tre modellerna skiljer sig åt utifrån ett antal dimensioner som governancelitteraturen har pekat ut. Utgångspunkterna från governance har givit de tre organisationsformerna vissa egenskaper som modellen och det empiriska materialet har kunnat utkristallisera hos de tre representationerna, Västra Götalandsregionen, Östergötlands län samt Jämtlands län. En slutsats är att det självstyrande organet Västra Götaland passar bäst in i den utkristalliserade organisationsformen medan Jämtlands länsstyrelsemodell inte har samma likheter med modellkaraktären. Östergötlands län och Östsam passar inte i samma utsträckning till modellen utan överlappar och tillhör inte organisationsformen inom flertalet områden. En iakttagelse i detta kan vara att organisationen inom Östsam kan betraktas som mer hierarkisk än Västra Götaland och i viss mån Jämtland vilket karaktäriseras med hjälp av den utarbetade politiska och statliga arbetsgruppen som har det övergripande ansvaret för tillväxt- och näringspolitiken samtidigt som det bildats en referensgrupp bestående av privata intressenter. Detta tyder på att Östsam har svårare att organisera tillväxt- och näringspolitiken vilket kan vara frukten av att det inte finns någon tydlig uppdragsgivare. Östsam är organisationsformen med mest indistinkt struktur vilket skapar osäkerhet i utövandet, vilket kan symboliseras med till exempel ansvaret som fördelas mellan länsstyrelsen och Östsam.

Genom de två frågeställningarna har både likheter och skillnader mellan de olika regionala organisationsformerna utkristalliserats. Programmen och avtalen har utvecklats olika beroende på vilken organisationsform som existerar. En viktig slutsats är förhållandet mellan både nationella och europeiska mål och hur de kommer till uttryck i samband med genomförandet och målen med programmen och avtalen. Det är en skillnad mellan hur genomförande och målen nämns tillsammans med nationella strategier och europeiskt deltagande mellan de tre organisationsformerna samtidigt de också nämns i olika sammanhang. Västra Götalandsregionen värnar om internationellt och europeiskt deltagande

men sätter hela tiden regionen och delregionerna i fokus för utvecklingen medan Jämtlands län diskuterar den nationella och europeiska inblandningen med hur de kan utveckla regionen och skapa tillväxt. De utgår i större utsträckning från de högre nivåerna för att nå tillväxt och utveckling medan Västra Götalandsregionen utgår från regionen och hur de kan verka för att uppnå tillväxt både nationellt och europeiskt. Östsam har en mer diffus inriktning på sitt arbete där fokus ligger på regionen men med en svårdefinierad framställning. Flera olika aktörer skall stå i centrum men i frånvarande av tillräckliga strukturer måste Östsam samt länsstyrelse skapa ett vertikalt förhållningssätt vilket innebär att fokus försvinner från både regionala och europeiska mål.

Framtagandet av programmen och avtalen visar också vilka svårigheter som finns med att utarbeta organisationen för politikområdet. Västra Götalandsregionen utarbetar avtalen och programmen med hjälp av många olika aktörer från flera sektorer medan Jämtlands län visar en form för utveckling som påvisar en större governmentstruktur med fokus på myndigheternas representation genom både länsstyrelsen och rådet för regional utveckling och där andra aktörer får komma till uttryck genom partnerskap. Östsam organiserar programmen och avtalen genom en typisk projektstruktur med en genomgående politiskt arbetsgrupp och en referensgrupp innehållande övriga aktörer. Även om regionerna alla betonar vikten av att inkorporera olika aktörer i utarbetandet av programmen och avtalen är det ändå svårt att involvera privata parter utan en hierarkisk styrning från statlig nivå. Utan en övergripande styrning från regionernas ansvariga för politikområdet skulle inte samordningen kunna ske och men samtidigt är utförandet också beroende av dem som skapar tillväxt och utveckling. Västra Götalandsregionen, Jämtlands län och Östsam utvecklar avtalen och programmen på olika sätt vilket också gör att de olika inblandade aktörerna är mer eller mindre delaktiga i den process som skall föras.

De tre organisationsformerna uppvisar också generella mönster som kännetecknas av deltagare, styrning och instrument. Både statliga tjänstemän, nätverk och delegering går att utkristallisera i respektive organisationsform vilket kan analyseras på så sätt att staten har en övergripande funktion i tillväxt- och näringspolitiken som gör att organisationsformerna betar sig på ett liknande sätt i att organisera och genomföra politikområdet. Detta exemplifieras genom styrning där nätverk skall vara ett övergripande tema i programmen och avtalen och som också uttrycks av de tre länen genom partnerskap och samordning. Sättet att organisera politiken är uppsatt av staten vilket också avspeglar sig i programmen och avtalen. Vidare

påvisar intresset för nätverksstyre i organisationsformerna uppmärksamhet och delaktighet hos aktörer inom både privat och offentlig sektor men målen och strategierna innehåller inte någon fokus på demokrati vilket betyder att inget värde sätts på denna form av styre. Då uppstår frågan om vart demokratin i organisationsformerna tar vägen om inte regionerna sätter värde på den i programmen och avtalen och hur delaktiga blir då olika aktörer och invånare i utförandet av regionalpolitiken?

Uppsatsen visar på ett flertal resultat som inte är förväntade utifrån de teoretiska utgångspunkterna. Skillnaderna ligger i sättet att uttrycka mål och strategier samt inblandade aktörer och tillvägagångssätt. Även om det finns utvecklade regleringar för hur tillväxt- och näringspolitiken skall genomföras är tillvägagångssätten för att organisera politikområdet olika. Utarbetandet av partnerskap är ett bra exempel på detta, det skall finnas sådana men deras roll får helt olika innebörd i de tre organisationsformerna. Allt från ett sorts genomförandeorgan i delregioner till bollplank för idéer och utveckling. Det betyder att regionerna utvecklat olika sätt att organisera politiken som kan grunda sig på antagandet att finna samordning och kontroll lokalt, regionalt och nationellt beroende vilket organisationsform som har det övergripande ansvaret. En ansats som kan diskuteras är hur ett organ som betraktas som mer governance än de övriga, i det här fallet Östsam, uppvisar egenskaper som strider mot dess organisationsform. Det kan sammanfattas genom antagandet att det är svårare att samordna olika aktörer och finna ett gemensamt tillvägagångssätt när organisationen är mer löst sammansatt än de övriga två regionerna. Att organisera tillväxt- och näringspolitiken är svårare i Östsam där det finns ett gemensamt resursutnyttjande mellan samverkansorganet och länsstyrelsen än i Jämtland där länsstyrelsen är det huvudsakliga utförandeorganet.

En viktig distansering att göra i förhållande till denna diskussion är till vilken grad de utarbetade avtalen och programmen kan beskriva formen av samverkan i ett governanceperspektiv. I ytterligare analyser skulle även det vara av vikt att till exempel utföra djupgående intervjuer med flertalet inblandade aktörer för att undersöka hur parter från olika sektorer beskriver genomförandet och hur mål och strategier genomförs i praktiken. Uppsatsens slutsatser grundar sig helt på innehållet i texterna och det betyder att jag tagit dokumenten för givet. Utifrån detta skulle vidare forskning kunna utföras huruvida de regionala organisationsformerna påverkar även andra politikområden genom utvecklingsprogrammen samt tillväxtavtalen och programmen. Då uppstår också tanken om

att det är intressant att undersöka andra politikområden som organiseras av de tre regionalpolitiska formerna som kultur, utbildning och sjukvård. Det skulle också vara av intresse att jämföra fler regioner med varandra, både innanför och utanför Sveriges gränser och föra en diskussion huruvida vad som är det bästa sättet att organisera regionalpolitiken ur flertalet perspektiv. Både ur ett demokratiperspektiv, hur effektivt respektive organisationsform fungerar samt vad som är bäst för den nationella, lokala, regionala samt europeiska nivån.

Uppsatsens teoretiska modell är också en orsak till reflektion. Utan tvekan skulle den kunna utökas med flertalet ämnesområden som också skulle kunna känneteckna de tre organisationsformerna för att organisera politiken. Fokus skulle kunna ligga i större utsträckningen på politiken i praktiken samt mer ingående relationer och tillvägagångssätt mellan individer. En diskussion angående governance och dess relevans är också nödvändig för analysen av tillväxt- och näringspolitiken. Andra implementerings- och policyteorier och inte minst organisationsteorier skulle vara intressanta att använda genom att fokusera på uppbyggnad och utveckling. Governance är dock relevant som teoretiskt instrument på grund av den regionpolitiska organisation som format svensk regionalpolitik där både nationella, regionala, lokala och internationella strömningar har påverkat utförandet.

En fråga att lyfta i sammanhanget är hur skillnaderna som utkristalliserats genom den teoretiska modellen har någon betydelse för regionernas funktion och slutligen också för medborgarna. Vad betyder det för politikområdet och gör det någon skillnad i slutändan beroende på om tillväxt- och näringspolitiken organiseras av en självstyrande region, ett samverkansorgan eller en länsstyrelse? Lyckas någon av regionerna bättre med att skapa sysselsättning och välfärd, god sjukvård och mindre ohälsa samt ökad tillväxt och ökad inflyttning av både företag och invånare. Ur dessa antaganden uppstår frågan om hur det ultimata samhället uppnås och det är utan tvekan en viktig utgångspunkt för utveckling av regionalpolitiken och dess organisationsformer.

Referenslista

Rapporter och utredningar

- SOU 2000:36, Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik, Näringsdepartementet, delbetänkande från regionalpolitiska utredningen
- SOU 2000:64, Regional försöksverksamhet - tre studier, PARK-kommittén
- SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, Finansdepartementet
- SOU 2007:11, Staten och kommunerna - uppgifter, struktur och relation, Finansdepartementet Ansvarskommittén, 2007
- SOU 2007:13, Regional utveckling och regional samhällsorganisation, Finansdepartementet
- Nutek, Info 044-2005, På väg mot hållbar tillväxt, 2005
- Nutek, Infonummer 030-2007, Uppföljning av de regionala utvecklingsprogrammen, 2007
- Prop. 1997/1998:62, Regeringens proposition, Regional tillväxt - för arbete och välfärd, 1998
- Länsstyrelsen, Synpunkter på det Regionala Tillväxtavtalets organisation 2000 – 2002, Regionalekonomiska enheten, Länsstyrelsen Östergötland, 2003

Litteratur

- Björk, P, Bostedt, G & Johansson, H, *Governance*, studentlitteratur, 2003
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henric, Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm, 2007
- Fernández, C, *Regionalisering och regionalism*, Statsvetenskaplig tidskrift, Nummer 4, årgång 103, 2000
- Häckner, E & Nilsson, A, *Towards a Framework for Normative Studies of Management Control in Small, Fast Growing Enterprises and in Organizations Facing Turbulent conditions*, Working paper, Luleå tekniska universitet
- Jerneck, M & Gidlund, J, *Komplex flernivådemokrati – Regional lobbying i Bryssel*, Malmö: Liber, 2001
- Jerneck, M & Sjölin, M, *Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län*, Stockholm: Fritzes, 2000
- Peters, Guy B, *Comparative Politics – Theory and Methods*, London: Macmillan Press Ltd, 1998
- Pierre, J och Peters, *Governance, politics and the state*, Basingstoke: Macmillan, 2000
- Pressman, Jefferey och Wildavsky, A, *Implementation*, University of California, 1973
- Rhodes, R, *The New Governance: governing without government*, Political Studies, 1996

Rhodes, R, *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press, 1997

Rhodes, R, *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan Press LTD, 1999

Stoker, G, *Public-private partnership and urban governance*, London: MacMillan, 1997

Stoker, G, *Governance as theory: five propositions*, International Social Science Journal, 1998

Program och avtal

Regionalt tillväxtavtal, *Tillväxt i Västra Götaland – Tillväxtavtal 2000-2002*, Västra Götalandsregionen, 2000

Regionalt tillväxtprogram, *Det gemensamma Västra Götaland – hållbar tillväxt för ökad attraktivitet och konkurrenskraft, tillväxtprogram 2004-2007*, Västra Götalandsregionen, 2003

Regionalt tillväxtprogram, *Plattform för tillväxt i företag – strategi – tillväxtprogram Östergötland 2004-2007*, Samverkansorganet Östsam, 2003

Internet

2009-04-05

Regionalt tillväxtprogram, *Tillväxtprogram 2008-2013, Västra Götaland*, 2008

<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/Tillv%c3%a4xt/Tillv%c3%a4xtprogram08.pdf?epslanguage=sv>

Regionalt Utvecklingsprogram, *Vision Västra Götaland, Utvecklingsprogram*, 2005

<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/RUSEN/visionwebbversion.pdf?epslanguage=sv>

2009-04-06

Regionalt Utvecklingsprogram, *Regional utvecklingsstrategi för Jämtlands län*, Jämtlands län, 2006

http://www.lansstyrelsen.se/NR/rdonlyres/FFFE87A9-58FC-41CC-8955-5DCB5B3CEE84/0/RUP_Broschyr0604121.pdf

Regionalt tillväxtavtal, *Tillväxtavtal 2000-2002, historik, Jämtlands län*, 2009

http://www.lansstyrelsen.se/jamtland/strategier_planer/regionalt_tillvaxtprogram/historik_gamla_rtp.htm

Regionalt Tillväxtprogram, *Tillväxtprogram för Jämtlands län 2004-2007*, 2003

<http://www.lansstyrelsen.se/NR/ronlyres/2C25FC94-92FC-4764-BD4B-D72551961E5A/0/ORIGINALSKRIVNINGRTPtillregeringen031001.pdf>

Regionalt tillväxtprogram, *Tillväxtprogram för Jämtlands län 2009-2013*, 2009

http://www.lansstyrelsen.se/NR/ronlyres/DF2C49A7-EAD7-448B-A237-7BB619ECAE09/0/Reg_tillvaxtprogr_20092013.pdf

2009-04-09

Regionalt utvecklingsprogram, *Regionalt insatsprogram för Östergötland*, 2007

http://www.ostsam.se/PDF/RUP_printopt.pdf

Regionalt tillväxtprogram, *Regionalt insatsprogram för Östergötland 2007-2013*, 2007

<http://www.ostsam.se/PDF/Insatspro%20Näringslivsutv.pdf>