

A2006:013

Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen

Gun Jonsson

Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen RTP

Gun Jonsson

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se

ISSN 1652-0483
Taberg Media Group, Stockholm 2006

För ytterligare information kontakta Gun Jonsson
Telefon 063 16 66 45
E-post gun.jonsson@itps.se

Förord

Flera former av programlagt utvecklingsarbete har använts i syfte att skapa tillväxt och utveckling i Sveriges kommuner och län. Här kan nämnas t.ex. strukturfondsprogrammen, de regionala tillväxtavtalen (RTA), regionala tillväxtprogram (RTP), och regionala utvecklingsprogram (RUP)

ITPS fick 2005 i uppdrag av regeringen att genomföra en halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen. Syftet med utvärderingen är att ge en övergripande bild av RTP-processens status 2006. Utvärderingen fokuserar på områdena tillväxtorientering, sektorsamordning och arbetsformer.

Resultaten av utvärderingen visar att RTP-processen skulle stärkas genom tydligare och mer renodlade direktiv till sektorsuppdragen och genom att peka ut vilka myndigheter som skall medverka. Analysstödet till regionerna bör också stärkas, liksom erfarenhetsutbytet mellan nationell och regional nivå. Genom analyser som visar på nyttan för företagen att medverka skulle deras engagemang och deltagande i RTP kunna öka.

Utvärderingen har genomförts av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Inregia AB samt FBA som av ITPS fick i uppdrag att utföra större delen av datainsamlingen och analysen. Gun Jonsson (ITPS) har gjort den slutliga rapportskrivningen. Den del av utvärderingen som rör tillväxtorienteringen, sektorssamordningen och arbetsformerna har genomförts av Anders Wigren, Elin Levin Tina Schagerström, Bengt Andersson, Olle Löfgren, Jens Nilsson (Inregia AB) samt Christina Johannesson och Peter Kempinsky (FBA).

Östersund, juli 2006

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	11
1 Inledning	15
2 Utvärderingens syfte	17
2.1 Upplägg	17
2.2 Frågeställningar	17
2.3 Metod och urval	18
2.3.1 Dokumentstudier, intervjuer och enkät	18
3 Teoretisk ansats och utvärderingsmetod	20
3.1 Endogen tillväxtteori och governanceteori	20
3.2 Partnerskap och profession – en analysmodell	23
3.3 Hur används teorierna föra att utvärdera RTP?	24
3.4 Utvärderingsmodeller	25
3.4.1 Analysmodell I	25
3.4.2 Analysmodell II	25
4 RTP – en översiktlig beskrivning	28
4.1 Syfte och riktlinjer	28
4.1.1 Från RTA till RTP	28
5 Erfarenheter från tidigare uppföljning och utvärdering	30
5.1 Ex-ante	30
5.1.1 Helhetssyn och analys	30
5.1.2 Arbetsformer och genomförande	31
5.2 Nuteks uppföljning	31
5.2.1 Tillväxtorientering, hållbarhet sektorssamordning, och arbetsformer	31
5.2.2 Finansiering	32
5.2.3 Lärande och utvecklingsområden	32
5.3 Partnerskap – en översikt	32
5.3.1 Tjänstemän över 50 år i en hierarkiskt men lös struktur	33
5.3.2 Part eller prat i partnerskapet?	33
5.4 Vilka frågor leder erfarenheterna av RTP och partnerskapen till?	34
6 Tillväxtorienteringen	36
6.1 Synen på RTP som ett instrument i tillväxtpolitiken	36
6.1.1 Målen bör bli tydligare	36
6.1.2 Riktlinjerna bör bli tydligare	37
6.1.3 Stor nytta med RTP-processen	38
6.1.4 Programdokumenten – en analys	39
6.1.5 Programdokumenten har överlag en god tillväxtorientering	39
6.1.6 Analyserna har tillfört mervärden	41
6.1.7 Partnerskapen uppfattar RTP som tillväxtorienterad	41
7 Arbetsformer i RTP-processen	44
7.1 Processororienterade och lärande arbetsformer – centrala krav	44
7.2 Vad har det processororienterade arbetssättet lett till?	44
7.2.1 Arbetsform och samverkan i RTP har utvecklats	44
7.2.2 RTP har lett till gemensamma åtaganden och aktörerna har avsatt resurser för arbetet	45
7.2.3 Näringslivets medverkan efterfrågas – i övrigt inga större förändringar i aktörsmedverkan	45
7.2.4 Synen på RTP som ett lärande system är etablerad	46
7.3 Hur har RTP-processen fungerat?	47
7.3.1 RTP hanterar en rad, delvis motstridiga krav och villkor	47
7.3.2 Svårt att förena planeringsperspektiv med lärande och dynamik	48
7.3.3 Var finns tillväxten – i det nya eller gamla?	49
7.3.4 Komplex organisering för att förena formella beslutsstrukturer med informella arbetssätt	49
7.3.5 Sammanfattning – några framgångsfaktorer för RTP-processen	50

8	Partnerskapens roll i genomförandeprocessen	54
8.1.1	Förståelse bygger på ett gemensamt tankesätt	54
8.1.2	Institutionaliserat beteendemönster – går de att bryta?	56
8.1.3	Individens förmåga till perspektivförskjutningar	57
8.1.4	Partnerskapens roll i genomförandeprocessen.....	58
9	Sektorssamordning	60
9.1	Medverkan och samordning i RTP	62
9.2	Samordning anses nödvändigt – men utvecklas långsamt eftersom det sker organiskt.....	62
9.3	Begränsad inblick i den nationella horisontella samordningen	63
9.4	Huvudsakligen positiv bild av den regionala och lokala horisontella samordningen ..	63
9.5	Den vertikala samordningen nation och region är svag, liksom efterfrågan på sådan	64
9.6	Den vertikala samordningen regionalt och lokalt är betydligt starkare	65
9.7	Påverkan på det regionala utvecklingsarbetet.....	66
10	Hållbar tillväxt	68
10.1	Hur ska hållbarhet integreras i RTP?.....	68
10.2	Hållbarhet har fått större uppmärksamhet – men hur gå vidare?.....	69
10.3	Hälften anser att jämställdhetsaspekten har fått större betydelse	70
10.4	37 procent anser att integration har fått ökad betydelse	71
10.5	39 procent anser att miljö har fått större betydelse.....	71
11	Finansieringen och genomförandet	72
11.1	Ekonomiska medel – betydelse för gemensamma åtaganden	74
12	Slutsats och syntes	76
12.1	Teoretiska utgångspunkter	76
12.2	Exempel på en systemisk arbetsform.....	76
12.3	Övergripande slutsatser.....	78
12.3.1	RTP-processen skapar positiva mervärden.....	78
12.3.2	Riktlinjerna och målen kan bli mer tydliga.....	78
12.3.3	Stark tillväxtorientering.....	78
12.3.4	Analyserna har gett mervärden i ökade kunskaper.....	78
12.3.5	RTP är viktigt för tillväxtpolitiken	79
12.3.6	Arbetsformen och samverkan har utvecklats	79
12.3.7	Svårigheter med integration av hållbarhetsaspekterna.....	79
12.3.8	Liten samfinansiering inom områdena infrastruktur samt arbetskrafts- och kompetensförsörjning.....	80
12.3.9	För stor tillgång till pengar kan hämma samverkansprocesser	80
12.4	Slutsatser och policyrekommendationer	80
12.4.1	Staten	81
12.4.2	Regionerna	82
	Referenser	86
	Appendix	88
	RTPs syfte, riktlinjer och översiktligt innehåll	88
	Syfte.....	88
	Riktlinjer	88

Sammanfattning

Inom det regionala tillväxtpolitiska området har, allt sedan strukturfonderna infördes, olika former av programlagt utvecklingsarbete syftat till att skapa tillväxt och utveckling i Sveriges kommuner och län. En grundläggande förutsättning för samtliga program är ökad samverkan mellan olika sektorer i samhället. Erfarenheter från programmen skall utgöra ett effektivt planeringsinstrument. En viktig komponent i detta sammanhang är dels de programansvarigas förmåga att analysera arbetet inom programmen på regional nivå, dels de analyser och utvärderingar som görs på nationell nivå.

I 2005 års regleringsbrev (rskr 2004/05:117) fick ITPS i uppdrag att genomföra en ”*övergripande halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen [RTP]. Utvärderingen skall vara en processutvärdering. Utvärderingen skall omfatta genomförda insatser i förhållande till planerade insatser. Erfarenheter från institutets ex-ante utvärdering skall tas tillvara. Institutet skall, i samråd med NUTEK och de regionala kontaktpersonerna, utarbeta förslag på hur utvärderingarna skall genomföras.*”. Arbetet med förslaget resulterade i ett fokus på hur tillväxtorientering, sektorssamordning och arbetsformer har skapat hållbara mervärden inom ramen för det hittills genomförda arbetet i RTP.

Utvärderingen bygger på dokumentstudier, enkäter och intervjuer. De dokument som analyserats är samtliga läns tillväxtprogram, regleringsbrev som rör RTP, ITPS ex-anteutvärdering och Nuteks uppföljningsrapport från 2004. Enkäten har besvarats av 382 personer som alla ingår i något av de partnerskap som utarbetar och följer RTP. 21 av dessa personer deltog också i personliga intervjuer. Samtliga programsamordnare har intervjuats, de flesta via telefon. Sex av dessa intervjuer är s.k. besöksintervjuer.

Tillväxtorientering

Utvärderingen visar att tillväxtorienteringen är starkare och mer fokuserad nu än under RTA - perioden. Tillväxtfrågornas legitimitet har ökat i det regionala utvecklingsarbetet, men har uttryckts starkare i programmen än i själva genomförandet. Detta indikerar att det finns svårigheter med att gå från ord till handling. Få program lyckas integrera hållbarhetsaspekterna i tillväxtprocessen. Mest konkret framgår miljöperspektivet, men även jämställdhetsperspektivet betonas, ibland dock mer som en skrivbordsprodukt än sammanlänkat med tillväxt och utveckling i länen. Programmen lyckas inte heller koppla samman integrationsperspektivet med tillväxtprocessen.

Regionernas analyser av programmen har gett ökade kunskaper om nätverkandets betydelse, oväntade synergieffekter samt bättre fokusering av tillväxtfrämjande insatser. Fortfarande saknas dock en gemensam kunskapsplattform? Kunskap och lärande kräver återkoppling och är något som ytterligare bör utvecklas, detta gäller inte bara de regionala utvärderingarna och analyserna utan även de utvärderingar och uppföljningar som utförs på central nivå.

Sektorssamordning

Samverkande mellan olika sektorer är en del av den lärandeprocess som RTP innebär. Utvärderingen visar att denna samverkan bl.a. hindras av att sektoruppdragen har tydligare riktlinjer än vad de uppdrag som skall höra samman med RTP har. Detta medför att flera myndigheter fokuserar på specifika sektorsuppdrag eller regleringsbrevsuppdrag snarare än på RTP. Den samfinansieringssituation som många gånger råder kan också bli ett hinder för samordning. Detta märks tydligast när det gäller områdena infrastruktur och arbetskrafts- och kompetensförsörjning. Bättre ställt är det inom området innovationssystem och kluster, vilket delvis kan hänga samman med tydliga direktiv till högskolor och universitet och dess roll som samverkande aktör.

För att stärka den vertikala samordningen mellan nation och region efterfrågas, från regional nivå, en tydligare styrning, samtidigt påpekar samma aktör att detta kan vara ett hinder för den regionala utvecklingen. Regional och lokal samordning uppvisar en positivare bild, dock saknas en del viktiga aktörer. Resultaten av utvärderingen visar att bristen på resurser eller mandat att delta i RTP medför att vissa aktörer ställer sig utanför arbetet. Bristande sektorssamordning beror på maktkamper och splittrade processer, vilket får en negativ inverkan på regional tillväxtarbetet.

Arbetsformer

Regionala och lokala aktörer upplever det processororienterade arbetssättet som positivt, inte minst när det gäller fokusering på tillväxt. Tillväxten i regionerna är beroende av hur näringslivet utvecklas. Näringslivet medverkan saknas dock i flera län och näringslivet är dessutom ofta representerat av intresseorganisationers tjänstemän. Orsakerna till att företagen inte deltar är brist på tid och resurser samt att de själva inte ser nyttan med att delta. Att utveckla arbetsformer som gör att företagen medverkar och att privat och offentlig verksamhet närmar sig varandra anses kunna skapa mervärden. Utvärderingen visar att en viktig aspekt i dessa sammanhang är att marknadsföra RTP bättre mot näringslivets efterfrågade aktörer.

Av utvärderingen framgår att lärandet nu ses som en naturlig del av det processororienterade arbetssättet. En annan slutsats är att det är viktigt att samordning och operativ verksamhet inte sammanblandas. Konsten att förena formella beslutsstrukturer med informella arbetssätt gynnar processarbetet och behovet av en fast struktur och ledning måste därför anpassas till kraven på flexibilitet för att ytterligare gynna tillväxtarbetet. En annan aspekt av lärandet hör samman med de analyser som genomförs på regional och nationell nivå. De län som kan nyttja analyserna när det gäller medel och insatser uppvisar högre relevans med sitt tillväxtarbete. Resultaten visar dock att bristen på samordning mellan nationella myndigheter inverkar på uppföljningssystemen, vilket påverkar lärandet i vissa läns program och partnerskap. ITPS är en av flera myndigheter som kritiserats för bristande samordning.

Partnerskapens roll är central för att RTP-processen skall utvecklas och drivas framåt. I Att åstadkomma en gemensam värdegrund är viktigt för att komma förbi de eventuella hinder som mångfalden av deltagande organisationskulturer kan medföra. På såväl individ- som på organisatorisk nivå framgår att arbetet med att gå från trygga välkända organisationsstrukturer till en lösare struktur innebär svårigheter och kräver tid för anpassning. Kunskaper och om dessa hinder och hur dessa kan undvikas kan bidra till bättre fungerande arbetsformer.

Slutsatser och policyrekommendationer

Majoriteten av aktörerna på regional och lokal nivå upplever att RTP gör stor nytta och att målen blivit konkretare. Tillväxtmålen uttrycks tydligare nu jämfört med i de RTA. I processutvärderingen har dock några utvecklingsområden identifierats.

Tydligare direktiv – Utvärderingen visar att direktiven från central nivå, framför allt avseende myndigheternas roll inom ramen för RTP, är otydliga vilket försvårar den vertikala sektorssamordningen. ITPS rekommenderar att direktiven för delaktighet inom ramen för RTP är lika tydliga som sektoruppdragen.

Ökat analysstöd – Utvärderingen visar att de analyser och utvärderingar som görs på central nivå spelar en viktig roll i RTP men att dessa behöver ”regionaliseras” dvs anpassas till regionala förutsättningar.

Ökade kunskaper om effektiva lärandeprocesser – När det gäller den regionala nivån visar utvärderingen att det råder stor variation i sättet att genomföra RTP i de olika länen. De kunskaper som praktiker, forskare och utvärderare har om hur en effektiv lärandeprocess ser ut bör spridas. ITPS rekommenderar att t.ex. NUTEK eller Vinnova ges i uppdrag att sammanställa kunskap om effektiva lärandeprocesser samt sprida dessa till berörda.

Hur engagera Näringslivet? – Utvärderingen visar, liksom tidigare utvärderingar, på behovet av att i ökad omfattning få med näringslivet i RTP. Ett sätt är att marknadsföra RTP och visa på hur företagen kan ha konkret nytta av RTP. Ett annat sätt är att ge näringslivet någon typ av ekonomiskt stöd för att delta.

Summary

Ever since the introduction of the structural funds, various forms of programmed development work in the area of growth policy have aimed to stimulate growth and development in the municipalities and counties of Sweden. One fundamental prerequisite for all programmes is to increase cooperation between different sectors of the community. Experiences from the programmes should become an effective instrument of planning – a learning dimension. One important element in this endeavour is the ability of those in charge of the programmes to analyze the work of the programmes at regional level. Another is the analysis and evaluation conducted at national level.

In ITPS's 2005 letter of regulation (rskr 2004/05:117), the Institute received the assignment to carry out "a comprehensive mid-term evaluation of the regional growth programmes [RGPs]. The evaluation shall be a process evaluation. The evaluation shall comprise initiatives completed, relative to initiatives planned. Experiences from the Institute's ex-ante evaluation shall be taken into account. The Institute shall, in consultation with Nutek (the Swedish Business Development Agency) and the regional contact persons, prepare proposals as to how these evaluations are to be performed". Work on the proposals produced a focus on how growth orientation, sectoral coordination and modes of operation have created sustainable added values within the work performed to date on RGPs.

The evaluation is based on document analysis, questionnaire-based surveys and interviews. The documents analyzed include the growth programmes for all the counties, letters of regulation relevant to RGPs, ITPS's ex-ante evaluation and Nutek's follow-up report from 2004. The questionnaire was completed by 382 individuals, all of whom are affiliated to one of the partnerships developing and working within an RGP. 21 of these individuals also took part in interviews in-person. All programme coordinators were interviewed, mostly by telephone. Six of these interviews were "on-site".

Growth orientation

The evaluation indicates that the degree of growth orientation is higher and more focused now than during the Regional Growth Agreement (RGA) period. The legitimacy of the growth issues has strengthened during the work on regional development, but was manifested more clearly in the programmes than in the actual implementation. This suggests that there are problems in moving from words to action. Few programmes succeed in integrating the issues of sustainability into the growth process. The environmental dimension emerges with the most concrete results, but equal opportunity is also emphasized, although in some cases more as a desktop product than one linked to growth and development in the county. The programmes also fail to link the dimension of integration with the growth process.

The regions' analyses of the programmes yielded more knowledge on the importance of networking, unexpected synergetic effects and better focusing of growth-promoting initiatives. But is a common knowledge platform still lacking? Knowledge and learning require feedback and need further development, not only in the regional evaluations and analyses but also in the evaluations and follow-ups performed at central level.

Sectoral coordination

Cooperation with different sectors is part of the learning process that RGPs represent. The evaluation indicates that this cooperation is sometimes hampered by the fact that the sectoral assignments have clearer guidelines than those to be associated with the RGPs. As a result, several government agencies are focusing on specific sectoral or letter-of-regulation assignments, rather than on RGPs. The co-financing situation that exists in many cases can also be an obstacle to coordination. This is most clearly evident in the fields of infrastructure and the supply of labour and skills. The situation is better in innovation systems and clustering, which may be partly explained by clear directives to university colleges and universities and their role as a partnering organization.

To reinforce the vertical coordination between nation and region, a call from the regional level is for clearer direction, although at the same time the same actor points out that this may be a barrier to regional development. Regional and local coordination shows a more positive picture, although a number of important actors are missing. The results of the evaluation indicate that the lack of resources or mandates to participate in RGPs have the effect that certain actors stand aside from this work. A lack of sectoral coordination arises from power conflicts and diversified processes, which is having an adverse impact on the work to develop regional growth.

Modes of operation

Regional and local actors view the process-oriented mode of operation in a favourable light, not least when the issue focuses on growth. Growth in the regions is determined by developments in the enterprise sector. However, cooperation with the enterprise sector is lacking in several counties, and furthermore the enterprise sector is in many cases represented by officials in trade and industry organizations. The reasons why businessmen do not take part is through lack of time and resources, and because they themselves do not see the benefit of participating. It is considered that developing modes of operation that persuade businessmen to participate and that bring private- and public-sector activities closer together could create added values. The evaluation indicates that one important aim here would be to market RGPs better to the actors in demand in the enterprise sector.

From the evaluation, it emerges that learning is now seen as an accepted part of the process-oriented mode of operation. Another conclusion is that it is important for coordination and operational activities not to become mixed up. The art of combining formal decision-making structures with informal modes of operation encourages process-based working, and so the need for a permanent structure and management has to be adapted to the requirements for flexibility in order to favour additionally the work of facilitating growth. Another aspect of this learning process relates to the analyses conducted at regional and national level. The counties that can apply the analyses to funding and initiatives report a higher degree of relevance in their work on growth. However, the results show that the lack of coordination between national government agencies impact on the follow-up systems, which affects learning within the framework of programmes and partnerships in certain counties. ITPS is one of several agencies criticized for lack of coordination.

The role of partnership is central to enabling the RGP process to be developed and taken forward. Establishing a common value base is important in terms of surmounting any obstacles that may be thrown up by the diversity of cultures in participating organizations. It is clear at both individual and organizational level that the process of moving from se-

cure, familiar organizational structures to a less rigid structure creates problems and requires time for adaptation. Knowledge of these obstacles and how they may be overcome may help to shape more effective modes of operation.

Conclusions and policy recommendations

The majority of the actors at regional and local level feel that RGPs deliver considerable benefits and that their objectives have become more concrete. Their growth targets are now expressed more clearly than in the RGAs. However, a number of areas for development are identified in the process evaluation.

More clearly defined directives – The evaluation shows that the directives from central level, above all regarding the role of government agencies within the framework of RGPs, are unclear, which complicates vertical sectoral coordination. ITPS recommends that the directives on participation within the framework of RGPs should be as clearly defined as the sectoral assignments.

Better analytical support – The evaluation indicates that the analyses and evaluations performed at central level fulfil an important role in RGPs but need to be “regionalized” i.e. adapted to regional conditions.

Improved knowledge of effective learning processes – At regional level, the evaluation demonstrates the existence of wide variations in how RGPs are implemented in the different counties. The knowledge possessed by users, researchers and evaluators on what constitutes an effective learning process should be disseminated. ITPS recommends that *Nutek* or *Vinnova* (the Swedish Agency for Innovation Systems) should be instructed to produce a summary of what is known about effective learning processes and to disseminate this knowledge to those concerned.

How should the enterprise sector be involved? – Like earlier evaluations, this evaluation highlights the need to get the enterprise sector more involved in RGPs. One way would be to market RGPs, showing how enterprises can benefit in a concrete way from such programmes. Another would be to offer enterprises some form of financial support for participating.

1 Inledning

Den här halvtidsutvärderingen av de regionala tillväxtprogrammen (RTP) är en utvärdering på nationell programnivå. Syftet är att ge en övergripande bild av RTP-processens status år 2006. Utvärderingens slutsatser ska även indikera nödvändiga åtgärder för att stärka den regionala tillväxtprocessen. Perspektivet i utvärderingen är lärande, vilket syftar på att RTP-processen kan betraktas som en länk, i en kedja av program¹, där kunskaper om de regionala tillväxtförutsättningarna ökar och lagras under processens gång. De erfarenheter och kunskaper som vunnits i länen under processens gång är en resurs som är viktig att ta tillvara i arbetet med att ytterligare stärka det regionala tillväxtarbetet. För att kunna utnyttja denna resurs krävs en lärprocess i vilken kunskaper och erfarenheter samlas in, bearbetas och sprids. Utvärderingen är därför att betrakta som en del i denna lärprocess, oavsett om RTP som specifik arbetsform lever vidare.

Utvärderingen går inte ut på att rangordna länen efter några prestationsmått. Detta innebär att det är processen som utvärderas, inte effekterna. Analysen bygger på studier av dokument samt intervjuer med samtliga programsamordnare. I några län har ytterligare intervjuer genomförts med personer som ingår i partnerskapet. För att få en bild av hur partnerskapens medlemmar har uppfattat RTP-processen har en webenkät skickats ut till 679 personer. Av dessa har 382 kompletta svar inkommit, vilket ger en svarsfrekvens på 56 procent.

En referensgrupp bestående av Lisbet Mellgren (SKL), Sanna Palomaa Länsstyrelsen i Jämtland, Johanna Ahlin, Nutek, Rolf Hammarling, Länsstyrelsen Västra Götaland och Sten Liljedahl region Halland har varit knutna till utvärderingen. Lars Vikström, Nutek har också följt arbetet.

Rapporten är disponerad enligt följande. Utöver detta inledande kapitel redogörs i kapitel 2 för utvärderingens syfte, frågeställningar och metod. Det tredje kapitlet sammanfattar den ekonomiska tillväxtteorin och teorin om governance samt den teori som lägger grunden för den kvalitativa analys som görs på delar av partnerskapet. I kapitel 4 redogörs i korta drag för RTP:s syfte och riktlinjer (en utförligare beskrivning återfinns i appendix). Dessa kapitel fungerar tillsammans som en inledande del.

I kapitel 5–10 redovisas utvärderingens resultat. I kapitel 5 redogörs för tidigare erfarenheter. Huvudfrågeställningarnas resultat redovisas under kapitelrubrikerna tillväxtorientering (6), arbetsformer (7), partnerskap (8), och sektorssamordning (9), hållbar tillväxt (10) och finansieringen och genomförande (11). I kapitel 12 görs en sammanfattning och syntes.

Eftersom denna utvärdering är en del i en lärprocess kring hur regionala tillväxtprocesser kan stimuleras via offentliga program bör rapporten läsas i sin helhet. Några lästips: Börja med att läsa kapitel 3 om teorin. Gå sedan till kapitel 12 och läs den sammanfattande syntesen. Därefter kan Kapitel 5–11 läsas, vilket ger en fullständig bild av resultaten. De övriga kapitlen (1–4) kan läsas med olika intensitet beroende på vad man vet om RTP sedan tidigare.

¹ Till exempel programlagt utvecklingsarbete inom ramen för strukturfonderna, regionala tillväxtavtal (RTA) och regionala utvecklingsavtal (RUP).

2 Utvärderingens syfte

Av regleringsbrevsuppdraget (rskr 2004/05:117) framgår att halvtidsutvärderingen av RTP skall vara en processutvärdering. En processutvärdering innebär att besvara *hur* en verksamhet har uppnått målen, dvs. visa på genomförda insatser i förhållande till planerade insatser. En processutvärdering innebär därför att beskriva vad som utmärker en god process utifrån ett antal kriterier, vilka bland annat kan vara arbetssätt och innehåll. I riktlinjerna för arbetet med RTP framgår att utvärderingar är nödvändiga för att uppfylla syftet om att arbetet ska vara en läroprocess. Utvärderingen ska därför bidra med kunskap för att vidareutveckla ett tvärasektoriellt arbetssätt och vidare bidra till en ökad förståelse av tillväxtprogrammets sammanhang och hur verksamheten fungerar praktiskt och metodiskt. Utvärderingens uppgift är att föra fram kunskaper om varför lösningar kan fungera i vissa situationer och inte i andra.

2.1 Upplägg

ITPS har identifierat tre huvudfrågor för halvtidsutvärderingen. Fokus ligger på programmets tillväxtorientering, sektorssamordning, hur arbetsformerna fungerat samt partnerskapets roll i genomförandeprocessen. Syftet är att ur ett *tillväxtperspektiv* studera hur processens mervärde definierats och om målen uppnåtts. I regeringens direktiv angavs tre strategiska frågor som skulle genomsyra programarbetet: 1) arbetskraftsförsörjningen, 2) entreprenörskap, företagande och företagsklimat, och 3) innovationssystem och kluster. Dessa tre områden är utgångspunkten för hur tillväxtorienteringen utvärderas i arbetet. Perspektivet vidgas dock till ytterligare aspekter på tillväxtorientering.

Arbetet studerar också hur en ökad statlig *sektorssamordning* bäst skapas på den regionala nivån, här beaktas läroprocessen och hur samordning mellan privata och offentliga aktörer samt med ordinarie verksamhet har skett. Den överordnade frågan rör huruvida RTP-processen har förbättrat sektorssamordningen på regional nivå eller inte.

De *arbetsformer* som aktörerna använt sig av ger ytterligare fokus i arbetet. Här läggs stor vikt vid att identifiera vad som utmärker en god process, varför det blir nödvändigt att göra jämförelser med de processer som kännetecknat RTA och arbetet med EU:s strukturfonder. De dimensioner av arbetsformer som analyseras berör frågor om organiseringen av programarbetet. Frågor som särskilt berörs är samordningen av ordinarie verksamhet och frågor om partnerskapets sammansättning och arbetsformer. Partnerskapets roll i genomförandeprocessen analyseras i syfte att belysa styrkor och svagheter och visa på individuella och organisatoriska hinder och möjligheter.

Integration av hållbarhetsaspekter och tillämpning av indikativa finansieringsplaner kommer också att analyseras i utvärderingen.

2.2 Frågeställningar

Med utgångspunkt från programmets tillväxtorientering, sektorssamordning och hur arbetsformerna fungerat har följande utvärderingsfrågor formulerats:

- 1 Hur har processens mervärde definierats inom tillväxtorienteringen och hur har målen uppnåtts?

- 2 Hur skapas på bästa sätt en ökad statlig sektorssamordning på regional nivå? Här skall särskilt beaktas läroprocessen och tillväxtprogrammet som sammanhang, samspelet mellan privata och offentliga aktörer samt samordningen med ordinarie verksamhet hos aktörerna.
- 3 Vilka arbetsformer har aktörerna använt sig av under processen och vad utmärker en god process? Här skall särskilt belysas genomförandet av programmen inom olika regioner och visa på skillnader och likheter mellan dessa.
- 4 Vad utmärker genomförandeprocessen i ett väl fungerande partnerskap?
- 5 Vilka lärdomar kan sägas vara resultat av de processer som kännetecknat RTA och arbetet med EG:s strukturfonder?
- 6 Hur har hållbarhetsaspekter som integration, jämställdhet och miljö införlivats i tillväxtprogrammen? Här är genusperspektivet särskilt att beakta.
- 7 Vilka är utfallen och tillämpningen av indikativa finansieringsplaner?

2.3 Metod och urval

En processutvärdering innebär att systematiskt följa och dokumentera en verksamhets genomförande från start till mål, i syfte att över tid se om de uppställda målen nås. För RTP handlar det snarare om inriktning än om mål och avslut, vilket också är en av orsakerna till att begreppet program fått ersätta begreppet projekt. Programorienteringen pekar på en ständigt pågående utvecklingsprocess vars ändpunkt inte är given. För att utvärderingen skall bidra till lärande är det därför viktigt att ta del av tidigare genomförda utvärderingar samt utgå från beskrivning av processen i ett tidigt skede. Därför kan dokument från tidigare program vara en lämplig jämförelsegrund för den information som erhålls från aktörer som verkar inom dagens program. Information från aktörer som har erfarenhet från såväl tidigare programlagt arbete som dagens RTP arbete är en ideal population. Urvalet har dock inte kunnat styras i den riktningen.

2.3.1 Dokumentstudier, intervjuer och enkät

Med det ovanstående som utgångspunkt har arbetsmetoden för halvtidsutvärderingen fördelas på följande arbetsmoment: dokumentstudier, intervjuer och enkäter.

Ett arbetsmoment baseras på dokument och tidigare studier som rör arbetet med tillväxtprogrammen, dvs. regleringsbrev till länen gällande RTP, samtliga läns tillväxtprogram, ex-ante utvärdering och Nuteks uppföljningsrapport för 2004. Ett annat arbetsmoment utgår från ett material som omfattas av intervjuer med samtliga programansvariga, webbenkät till partnerskapens medlemmar och djupintervjuer med 21 medlemmar i ett flertal partnerskap²

Fem besöksintervjuer genomfördes med programansvariga, de övriga 16 intervjuades via telefon. Till partnerskapens medlemmar har en elektronisk enkät skickats ut³. 679 personer har fått enkäten och av dessa har 382 kompletta svar inkommit vilket ger en svarsfrekvens på 56 procent.

² Samtliga personer som deltagit i djupintervjuerna garanterades anonymitet

³ Enligt Nuteks definition på partnerskapet är dessa de 15–40 personer som är väl insatta i arbetet med RTP för respektive region, dessa har också utgjort populationen

3 Teoretisk ansats och utvärderingsmetod

I arbetet med de regionala tillväxtprogrammen analyseras samspelet mellan områdena arbetskrafts- och kompetensförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat samt innovationssystem och kluster. RTP skall därigenom visa hur detta samspel kan påverka den ekonomiska tillväxten. Målsättningen med RTP är att varje län, efter egna och unika förutsättningar, ska medverka till att statliga aktörer inom tillväxtpolitikens område samhandlar så att mervärden skapas och med gemensamma insatser ökar tillväxtorienteringen. Detta kräver ett ökat inslag av sektorssamordning⁴ mellan de statliga aktörerna själva och mellan statliga aktörerna och andra nyckelaktörer, exempelvis företag och intresseorganisationer. För detta krävs gemensamma arbetsformer som främjar interaktiva läroprocesser och ökar den kollektiva samhandlingsförmågan mellan involverade aktörerna.

Utvärderingen skall bedöma i vilken utsträckning RTP har skapat hållbara mervärden genom förändring av tillväxtorientering, sektorssamordning och arbetsformer. Detta kräver en relevant teori som definierar centrala begrepp och pekar ut faktorer som påverkar ekonomisk tillväxt. Statliga insatser kan indirekt påverka de faktorer som leder till ekonomisk tillväxt genom en väl genomtänkt och teoretiskt förankrad insatslogik, så kallad ”rationale”. Utvärderingen kommer också att fördjupas kring partnerskapets roll i genomförandeprocessen. För detta ändamål krävs ytterligare perspektiv, varför även en modell baserad på sociologisk och psykologisk teori är en utgångspunkt för analysen.

3.1 Endogen tillväxtteori och governanceteori

Det har länge varit känt att tillväxten i totalfaktorproduktiviteten förklarar mellan 60–80 procent av den ekonomiska tillväxten (Fregert & Jonung, 2005). De senaste årens empiriska forskning stödjer den nya endogena tillväxtteorin som pekar ut teknisk utveckling och innovationer som den faktor som driver ekonomisk tillväxt på lång sikt, vilket förklarar en relativt stor del av tillväxten i totalfaktorproduktiviteten (Helpman, 2004). Utbildning, FoU-investeringarnas storlek och interaktivt lärande mellan ett stort antal aktörer (offentliga och privata) som bildar innovationssystem⁵ har visat sig inverka på takten i den tekniska utvecklingen och spridningen av ny teknik och nya kunskaper.

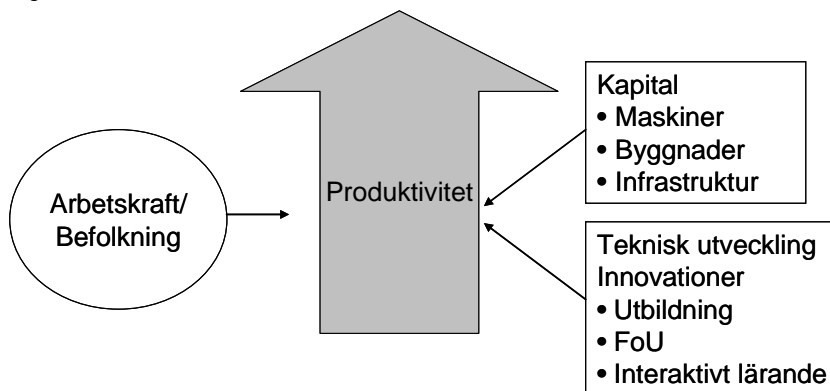
Tillväxt förknippas också med en produktionslogik som är vertikal. Det är också vanligt att områden med tillväxt präglas av en utpräglad lönearbetarkultur. Entreprenörskapet och den horisontella produktionslogiken byggd på samhandling i nätverk är därmed svagare utvecklad inom tillväxtbegreppet.

Utmaningen för tillväxtpolitiken i det stora flertalet svenska län är därför att åstadkomma en ny tillväxtorientering. Det betyder att samordningen av statens insatser inom politikområdena arbetskrafts- och kompetensförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat samt innovationssystem och kluster bör fokuseras på insatser som främjar en utveckling av en *horisontell och nätverksbaserad produktionslogik och ett större inslag av innovationsdrivet entreprenörskap*.

⁴ Sektorssamordning syftar till ett samarbete mellan politikområden på såväl nationell som regional nivå

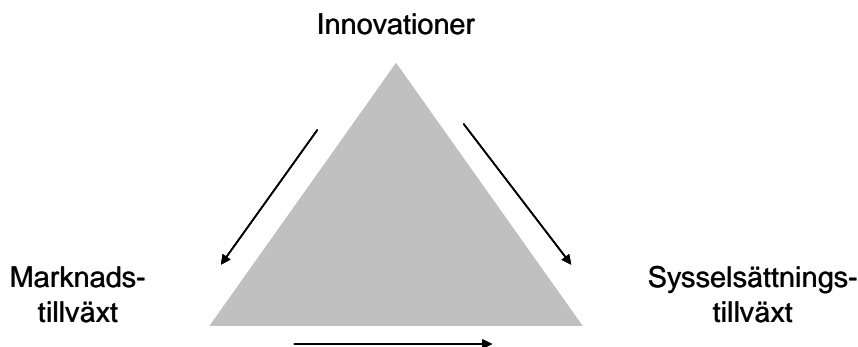
⁵ I innovationssystem ingår begreppen organisationer, institutioner och interaktivt lärande. Det betyder att statens roll som lagstiftare samt lagar och regelverks (institutioner) betydelse för tillväxten inbegrips i begreppet innovationssystem

Figur 1 Tillväxtens drivkrafter



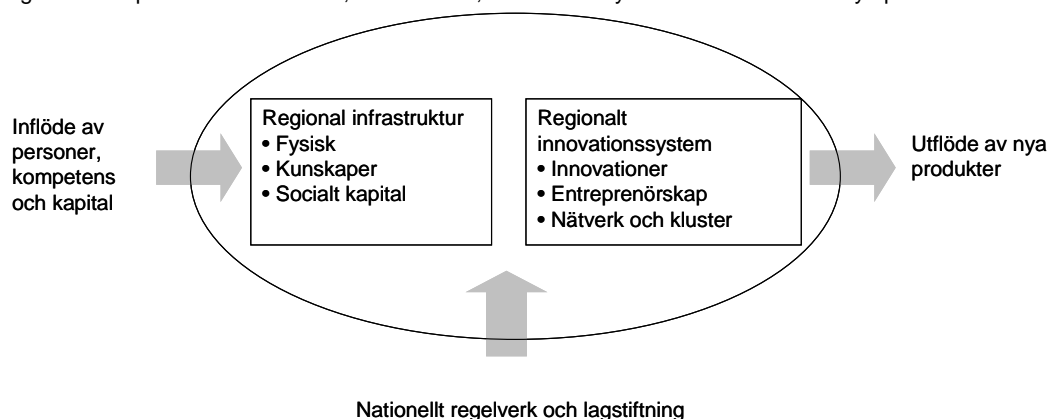
En viktig roll som staten har i denna utmaning är att bygga broar mellan den högra och den vänstra delen i figur 1. Det vill säga att orientera den regionala tillväxtpolitiken mot samarbete mellan dels mogna branscher där processinnovationer dominerar och dels nya branscher och nischer där produktinnovationer dominerar. Detta brobygge blir unikt i varje region och kräver därför sin specifika sektorssamordning, arbetsform och hur hållbarhetsaspekterna beaktas.

Figur 2 Sambandet mellan innovationer, marknadstillväxt och sysselsättningstillväxt



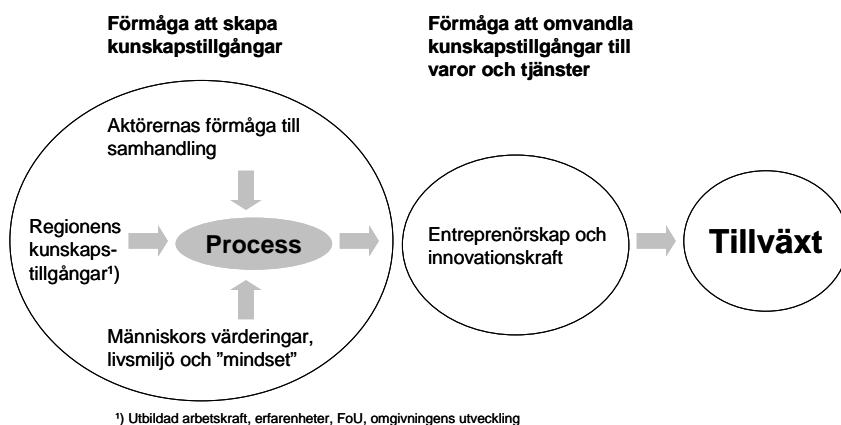
För att kunna åstadkomma detta brobygge måste insatser inom områdena infrastruktur och innovationssystem samordnas så att de understödjer varandra intersektoriellt. Som figur 2 visar bör exempelvis tillväxtorienteringen i länen handla om att fokusera insatserna så att potentiella nätverk och kluster identifieras. Stödet till entreprenörskap och innovationer bör också koncentreras till dessa nätverk och kluster. Insatser inom området infrastruktur bör understödja satsningarna i innovationssystemet samt säkerställa ett inflöde av personer, kompetens och kapital från andra regioner. När den regionala infrastrukturen och det regionala innovationssystemet är uppkopplat mot nationella och internationella infrastrukturer och innovationssystem har statliga aktörer lagt en grund för en tillväxtorienterad tillväxtstrategi, med arbetsformer som främjar den sektorssamordning som krävs.

Figur 3 Samspelet mellan inflöden, infrastruktur, innovationssystem och utflöden av nya produkter



I figur 3 illustreras nyckelprocesserna i den regionala tillväxtpolitiken. De centrala begreppen är förmågan att *skapa kunskapsstillgångar* och förmågan att *omvandla kunskaps-tillgångar* till nya varor och tjänster. För att omvandla kunskaper till nya varor och tjänster krävs att aktörernas förmåga till samhandling ständigt uppgraderas, att människors ”mind set”⁶ förskjuts från en vertikal produktionslogik till en horisontell nätverksbaserad logik samt att värderingarna förskjuts från en lönearbetarkultur till entreprenörorienterad kultur.

Figur 4 De regionala nyckelprocesserna



Varför regioner har en långsam ekonomisk tillväxt eller hur globaliseringen ska mötas är exempel på problem som i governance-teorin (Eriksson, 2005) kategoriseras som otämjda problem, dvs. att ingen på rak arm vet hur problemet kan lösas. Många aktörer kan dock i samhandling bidra till denna problemlösning.

Att arbeta enligt den så kallade samhandlingstrappan är ett exempel på hur en process för att lösa otämjda problem kan organiseras. I *samtalsfasen* äger en dialog rum mellan aktörerna, olika mind-sets, strategier och handlingsalternativ förs fram och redovisas. I nästa steg skapas *samsyn* kring vilka problem som är viktigast att lösa. När samsyn nåtts är syftet att skapa *samverkan*. Vilken sektorssamordning, och rollfördelning är relevant för problemet och vilka mervärden kan uppstå om man löser det? Därefter följer *samhandling* där intressenterna formaliserar åtaganden och realiserar den kollektiva avsikten.

⁶ Med begreppet ”mind set” menas människors förhållningssätt, värderingar och attityder.

Teorin om governance arbetar med begreppen *gränsorganisationer* och *gränsobjekt* för att klargöra hur staten kan hantera processer som syftar till att lösa otämjda problem. Gränsorganisationer är nya tvärssektoriella organisationer – ”task-forces” – som med ett utforskande arbetssätt i multidisciplinära team söker nya lösningar på problemen. Ambitionen är att skapa mervärden i termer av en kollektiv lösning istället för att varje aktör för sig hade försökt lösa problemet. I detta arbete används också begreppet *systemiskt perspektiv* för att belysa hur flera aktörer, med kompletterande kompetenser blandas för att först identifiera problemen och sedan finna åtgärder.

Gränsobjekt är det gemensamma problem som gränsorganisationen ska försöka lösa. Exempelvis kan en eller flera statliga myndigheter tillsammans med ett antal relevanta aktörer bilda en gränsorganisation som försöker lösa gränsobjektet ”svagt entreprenörskap i nya växande marknader”.

Här skall poängteras att dynamiken och effektiviteten hos de berörda aktörerna nyttjas bäst om gränsorganisationer och gränsobjekt upphör när uppgiften är slutförd. Dessa ”organisationer” bör inte permanentas och riskera att ta sig an uppgifter som ligger utanför dess kompetensområden. Gränsorganisationer bör drivas som projektgrupper som ges en budget och har en mjuk styrning.

Genom att utgå från begreppen och innebörden i den ovan presenterade teorin är utmaningarna för statens aktörer i RTP följande:

- Säkerställa att en relevant omvärldsanalys görs som klargör de yttre möjligheter och hot som regionen möter, samt identifierar de inre möjligheterna och svagheter
- Initiera en väl förankrad process i vilken omvärldsanalysen växer fram i ett samspel mellan olika offentliga aktörer, företag, utbildningsanordnare, FoU-organisationer och intresseorganisationer
- Medverka till att det skapas olika forum för interaktivt lärande (gränsorganisationer och gränsobjekt) mellan såväl de statliga aktörerna på regional och nationell nivå samt nya läroprocesser etableras mellan företag, utbildningsanordnare, finansärer, forskare etc. (jfr task-forces, gränsorganisationer och systemiskt perspektiv).

3.2 Partnerskap och profession – en analysmodell

Att i praktiken arbeta gränsöverskridande kräver ett annorlunda arbets- och synsätt än många organisationer är vana vid. När två olika organisatoriska fält, t.ex. offentlig och privat organisation skall mötas har dessa olika utgångspunkter och synsätt. Detta kan beskrivas som två skilda världar, skapade av skilda historiska förutsättningar. Den kunskapsbas som reproduceras inom varje fält är också relaterade till de olika roller som finns inom respektive organisation. De har t.ex. skilda uppfattningar om vad god organisationskunskap är, vilket beteende som är det mest relevanta och vilka grundvalar som är väsentliga i sammanhanget. Sådana skillnader beskriver Tomas Brante (1995) utifrån begreppet *institutionell epistemologi* – vilket enligt honom innebär en möjlig grogrund för missförstånd och konflikter.

Berth Danermark och Christian Kullberg (1999) har utvecklat Brantes resonemang och menar att organisationer som tar sig an ett problem i inledningsfasen av sin verksamhet kan beskrivas utifrån en diskursiv nivå. Denna nivå handlar i huvudsak om att få samhällets legitimitet för det som skall göras. Konkret kan det röra sig om hur en yrkesgrupp argumenterar för att legitimera sitt intresse eller sitt engagemang i en viss fråga. Under en

utvecklingsfas utgår författarna från en sociologisk nivå. Här handlar det t.ex. om hur långt denna grupp kan utvidga sina gränser – t.ex. när det gäller tilldelning av medel. De adderar också en psykologisk nivå vilken rör de enskilda investeringar som individerna gjort, därför kan de också ha anledning att försvara sin gräns gentemot andra. Dessa tre nivåer kan i sig ställa till problem när olika organisationer skall finna en gemensam utgångspunkt.

Till detta adderar författarna tre domäner i syfte att studera samverkan i projekt som befinner sig i gränslandet av de fält som huvudmännens specifika verksamhet utgör. Dessa domäner kan enkelt beskrivas som samhällssektor, yrkesgrupp och organisationer och har för denna utvärdering kommit att omfatta följande dimensioner och nivåer:

Tabell 1. Domäner och dimensioner – en analysmodell för samverkan mellan olika organisationer

Domän	Dimension		
	Tankesätt	Institutionaliserat beteende	Individens värderingar
Samhällssektor	Politiska mål/lagar reglerar verksamheten	Organisationskultur, specifik för en samhällssektor	Samhälls- och människosyn
Yrkesgrupp	Förklaringsmodeller i yrkesutövandet	Yrkeskultur och nätverk	Sätt att förstå ett problem
Organisationer	Syn på verksamhetens funktion och innehåll	Institutionaliserad arbetsordning, rutiner som legitimerar verksamhetens åtaganden	Internaliserade handlingsmönster och beteenden

3.3 Hur används teorierna föra att utvärdera RTP?

Den fördjupade analys som görs av partnerskapet enligt modellen ovan kan sägas ha ett sociologiskt perspektiv och beskrivs mer ingående längre ned i detta avsnitt.⁷

För Inregias uppdrag formuleras sex stycken skall-krav för genomförandet av utvärderingen. Dessa gäller tillväxtorienteringen, sektorssamordningen, arbetsformerna, hållbarhetsaspekterna, utfall och tillämpning av indikativa finansieringsplaner. I uppdraget ingick också en analys av resultaten av processerna i RTP i förhållande till RTA och EU:s strukturfonder. För att modellen med RTP ska ge mervärden i dessa dimensioner krävs att processen utvecklats, jämfört med arbetet med RTA och EU:s strukturfonder. Vad som krävs för att modellen för RTP ska kunna vidareutvecklas är att det i länen och regionerna samspel med nationella policynivån har utvecklats ett *ledarskap för samhandling*.

Endogen tillväxtteori (Helpmann, 2004) och governance-teori (Eriksson, 2005) är två för denna del av utvärderingen relevanta forskningsområden. Teorierna kombineras med de utmaningar som lyftes fram i ex-ante utvärderingen av RTP. Detta sammantaget pekar på att RTP-processen bör handla om att stärka kunskapsunderlaget och de regionala insatserna inom följande områden:

- Innovationer och innovationssystem
- Entreprenörskap
- Kluster och innovationssystem
- Arbetskraftsförsörjning

⁷ Denna del av utvärderingen ingick inte i det uppdrag som Inregia genomfört för ITPS räkning

- Kapitalförsörjning i vid mening (här inbegrips försörjning och ackumulering av kunskapskapital och socialt kapital)

För att arbetsformerna skall kunna anammas är det också av vikt att aktörer som där ingår får förståelse för vilka hinder som normer och värderingar i olika organisationer kan innebära för samverkan. Detta studeras ur ett socialpsykologisk perspektiv med fokus på partnerskapens inre organisatoriska process.

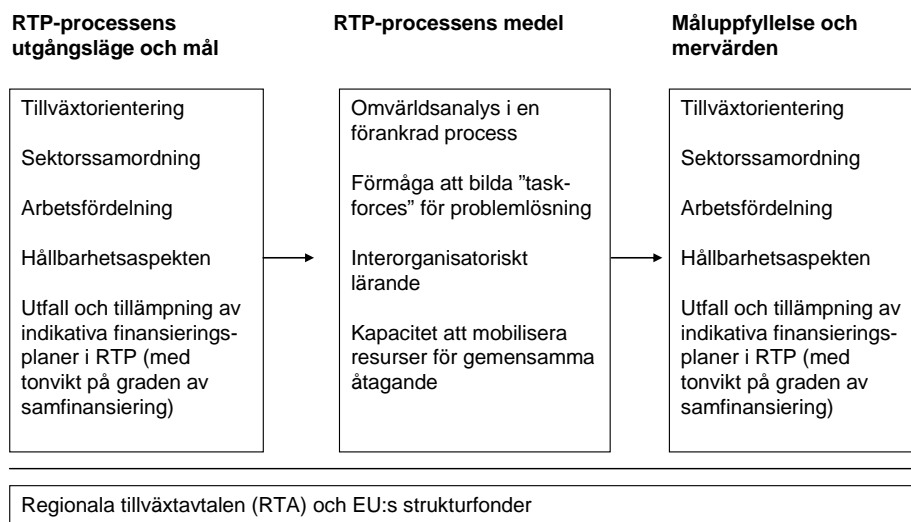
3.4 Utvärderingsmodeller

3.4.1 Analysmodell I

För att besvara de utvärderingsfrågor som återfinns under kapitel 2 används en modell som visas i figur 5. Modellen gör det möjligt att jämföra RTP med tidigare utvecklingsprogram. Programfaktorerna⁸ i detta fall är ökad förekomst av omvärldsanalyser i breda förankrade processer, ökad förmåga att bilda ”task-forces” för problemlösning, ökat interorganisatoriskt lärande samt ökad kapacitet att mobilisera resurser för gemensamma åtaganden. Detta ska sätta spår i en ökad grad av samfinansiering. Modellen anger att mervärdet består av skillnaden i dessa faktorer för RTP-processen jämfört med RTA-processen och arbetet med EU:s strukturfonder.

Mervärdesfaktorerna⁹ är ökad tillväxtorientering, bättre sektorssamordning, effektivare arbetsfördelning, relevant beaktande av hållbarhetsaspekten samt en ökad grad av samfinansiering jämfört med RTA-processen och EU:s Strukturfonder.

Figur 5 Utvärderingsmodell



3.4.2 Analysmodell II

Denna analysmodell syftar på genomförandeprocessen i partnerskapet, dock inte som aktiva handlingar utan snarare ett synsätt som direkt eller indirekt påverka ett handlande. Något bör sägas om själva begreppet *genomförande*. Ordet i sig har flera betydelser: bl.a. handlar det om att implementera något, utföra något eller slutföra något. Partnerskapets

⁸ De insatser som bör bedrivas för att mervärden ska uppstå

⁹ De processorienterade mervärden och effekter som RTP-processen ska ge

roll handlar mer sällan om utförande eller slutförande utan fokus ligger snarare på implementering och uppföljning av en process. Idealt rör det sig om en kraftsamling mot regional utveckling. Till begreppet genomförande skall också fogas begreppet *process*, som beskriver ett skeende eller någon form av utveckling. Redan här kan konstateras att genomförandeprocessen som begrepp rymmer ett flertal tolkningar. Tolkningar som kan tänkas ta sig uttryck i olika handlingar, varför analysen riktar fokus mot de tolkningar och ställningstagande som får effekt på beteendet i partnerskapet – dvs. på själva genomförandeprocessen.

Analysen baseras på de i intervjuerna beskrivna synsätten som pekar ut ett ställningstagande från aktörerna själva eller via partnerskapet i sin helhet. Dessa ställningstaganden har kategoriserats och tolkats inom ramen för dels de olika domäner (samhälls-, yrkes- och organisationsdomän) som belyses i intervjuerna och dels de olika dimensioner (diskursiv, sociologisk och psykologisk) som tas upp i anslutning till respektive dimension.

Syftet med dessa analyser är dels att fånga upp mer konkreta mervärden som RTP processen bidragit till och dels att belysa hur normer och värderingar kan påverka ett synsätt som gynnar denna arbetsform

4 RTP – en översiktlig beskrivning

Här nedan redogörs i korta drag för de regionala tillväxtprogrammen. RTP är en del av den samlade regionala tillväxtpolitiken. För en mer detaljerad redogörelse av RTP se appendix 1. Där framgår också hur olika län och regioner fokuserat sina regionala tillväxtprogram.

4.1 Syfte och riktlinjer

RTP syftar till att samordna insatser inom områden så att sektorssamverkan, utifrån ett näringslivsperspektiv, bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner. I proportionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4) tar regeringen initiativ till regionala tillväxtprogram. Med tillväxtprogrammen vill regeringen förstärka och förbättra det programorienterade arbetssätt som introducerades i samband med EU:s strukturfonder och de regionala tillväxtavtalen (RTA). En tanke bakom tillkomsten av RTP är att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin region och därmed vilka insatser och åtgärder som är lämpligast för att uppnå hållbar regional tillväxt i respektive län.

Regionala utvecklingsprogram (RUP) är en bred samlad utvecklingsstrategi för hållbar utveckling, vilken fått ligga till grund för olika delprogram som ska bidra till att uppnå ett för regionen gemensamt och övergripande mål. Programarbetet ska ta sin utgångspunkt i en SWOT-analys av regionen, dessa ska ligga till grund för utformningen av RTP och ange inriktningen av det regionala arbetet för hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv.

RTP-arbetet ska präglas av en process- och resultatorienterad arbetsform där analys, utformning, planering samt uppföljning och utvärdering ses som kontinuerliga inslag under hela programperioden. Syftet är att uppnå ett kontinuerligt lärande och att ständigt förbättra insatserna inom programmet. De regionala partnerskapen spelar en central roll i genomförandet samt har en påverkande och granskande funktion genom hela RTP. Statliga myndigheter medverkar i tillväxtprogrammen med utgångspunkt från de mål som gäller för berört politikområde och det regelverk som styr användningen av aktuella anslag.

Arbetet med RTP är en läroprocess för såväl myndigheter, organisationer, företag som individer. Syftet är att de gemensamma erfarenheter som uppnås leder till att nya uppgifter löses mer effektivt, på så sätt skall också tillväxtprocessen gynnas.

4.1.1 Från RTA till RTP¹⁰

En översiktlig sammanfattning av de satsningar som gjordes under RTA-perioden visar att programmen koncentrerades till näringslivsutveckling. Därefter följer i fallande ordning, kompetensutveckling, infrastruktur, och livsmiljö. Programmen innehåller även satsningar på kultur, IT, infrastruktur och konkurrenskraft. Mer sällan förekom lärande, integration och regional/lokal samverkan. Med RTP blev programmen mer sammanhållna. Fortsatta satsningarna gjordes på kompetens- och näringslivsutveckling och innovationssystem och kultur. Satsningar på lärande ökade medan internationalisering minskade. En inriktning som minskade drastiskt var internationalisering, IT livsmiljö och landsbygddutveckling. Däremot tillkom satsningar på entreprenörskap, kluster, innovationssystem och ytterligare fokusering på regional utveckling.

¹⁰ Den bild som skisseras är översiktlig och jämför den huvudsakliga inriktningen av programmen inom respektive län under RTA respektive RTP

5 Erfarenheter från tidigare uppföljning och utvärdering

I arbetet med RTP skall den nationella nivån, ur ett statligt helhetsperspektiv, utvärdera förutsättningarna för programmens möjligheter att bidra till en hållbar tillväxt. En sådan är ITPS förhandsgranskning av programmen, ex-ante. Uppföljningar görs av de statliga myndigheter som deltar i arbetet med RTP. Dessa rapporterar årligen på vilket sätt myndigheten deltagit i programarbetet. Huvudansvariga för RTP skall årligen redogöra för hur arbetet utvecklas på regional nivå. En samlad nationell uppföljning av arbetet med RTP genomförs varje år av Nutek. Här nedan presenteras slutsatserna från ex-ante och Nuteks uppföljning utifrån de aspekter som ligger i fokus på denna halvtidsutvärdering, dvs. tillväxtorientering, sektorssamordning, arbetsformer mm,

5.1 Ex-ante

ITPS fick av regeringen uppdraget att genomföra en förhandsbedömning av samtliga programförslag.¹¹ Syftet med bedömningen var att lämna synpunkter som gjorde det möjligt för regionerna att förbättra programmens utformning, innan de slutligen lämnades in till regeringen för godkännande. ITPS granskade i första hand hur länen och regionerna uppfattat och följt regeringens riktlinjer och intentionerna bakom tillväxtprogrammen.

5.1.1 Helhetssyn och analys

ITPS konstaterar att alla län och regioner har genomfört någon form av SWOT-analys. De flesta har också analyserat och identifierat den egna regionen i förhållande till andra regioner, både inom och utanför landet. Vidare framgår att arbetet med att identifiera *specifika regionala förhållanden* skulle kunna vara starkare samt att data och information som presenteras inte analyseras fullt ut, vilket medfört bristande slutsatser. Många län gjorde en bra analys av *arbetskraftsförsörjningen* i regionen men genomgående saknas en analys av integration och introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare. Även analys av arbetslöshet och långtidssjukskrivningar brister i ett flertal län.

Det är ITPS uppfattning att många program på ett bra sätt avgränsat de föreslagna insatserna till att gälla *näringslivets utvecklingsförutsättningar*. ITPS noterar att i län med stora strukturfondsprogram¹² fanns en tendens att lägga det bredare strukturfonds-perspektivet som utgångspunkt för RTP-förslagen. Konsekvensen är en mindre tydlig näringslivsorientering. Genomgående kretsar programmen kring näringslivsutveckling inklusive entreprenörskap, kompetensutveckling och infrastruktur/livsmiljö (jfr appendix 1).

ITPS fastställer att fokuseringen är tydligare än i tidigare program och att näringslivsstrukturen i regionen är väl beskriven. Däremot saknas ofta en analys av dynamiken i näringslivet. Klustertanken har slagit igenom på allvar och många regioner vill koncentrera sina insatser till att stödja utvecklingen av specifika kluster. *Kluster och innovationssystem* har uppmärksammats i så gott som samtliga analyser. En tendens till att identifiera och lyfta fram ett relativt stort antal existerande och framtida kluster i regi-

¹¹ Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen, ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet, 2004.

¹² Särskilt i EU:s mål 1 område,

onen finns. Genomgående brister dock klusteranalyserna i en förståelse för vad som skiljer framgångsrika kluster från dem som är mindre framgångsrika. Även begreppet *lokala arbetsmarknader* har lyfts fram som viktigt.

Det generella resultatet av den *ekologiska hållbarhetsbedömningen* visade på stor variation. Även om både miljöhänsyn och miljöteknikföretag uppmärksammats i programmen är det få som analyserat potentialen för miljö som drivkraft för tillväxt i alla företag. Hållbarhetsaspekterna behandlades i ett eller flera separata textstycken med visade sällan på hur de skulle integreras i det övriga tillväxtarbetet. Länen försöker hantera jämställdhetsfrågorna i någon omfattning, men endast ett fåtal programutkast kunde sägas konsekvent integrera denna hållbarhetsaspekt¹³. Ex-anteutvärderingen lyfter också fram att inget programutkast på ett fullständigt sätt lyft in *integrationsperspektivet*.

5.1.2 Arbetsformer och genomförande

ITPS noterade kritik mot RTP-arbetet från företrädare för många regioner. Delvis hänger detta samman med en bristande tilltro till modellen. Det finns också konkret kritik mot delar i upplägget, främst de alltför detaljrika riktlinjerna.

Partnerskapens storlek har begränsats i RTP, jämfört med RTA och tidigare partnerskap inom strukturfonderna. Landsting/länsstyrelser, kommunerna, länsarbetsnämnder, ALMI högskolor och universitet, regionala kompetensråd, näringslivets organisationer och ibland arbetsmarknadens parter är organisationer som förekommer i nästan samtliga partnerskap. Genomgående har kommuner och landsting en mer framträdande roll nu än i tillväxtavtalens partnerskap. Enskilda företag, frivilliga organisationer, och liknande grupper har en mindre grad av närvaro och resulterat i mer koncentrerade partnerskap än i tidigare programarbete.

5.2 Nuteks uppföljning

Generellt ger bilden av Nuteks nationella uppföljning av RTP 14 att det finns en god grund för kommande års RTP arbete, tillväxtprogrammen är väl förankrade och tydliga vilket, innebär att en god grund för genomförandet. Dock påpekas att de nationella myndigheternas medverkan präglas av delvis otydliga uppdrag och hur myndigheterna skall tolka innebörden av regionala hänsyn och anpassningar till regionala förutsättningar är oklara. Vidare framgår att det är svårt att belysa vilken påverkan tillväxtprogrammen har när det gäller att utveckla förutsättningarna för hållbar tillväxt. Tillväxtprogrammets roll, som ett delprogram under regionala utvecklingsprogram, är ännu så länge mer en ambition än verklighet.

5.2.1 Tillväxtorientering, hållbarhet sektorssamordning, och arbetsformer

Nutek menar att länen uppvisar osäkerhet om hur mycket bättre tillväxtförutsättningarna blivit. Därför behövs relevanta resultatindikatorer som följs upp för varje län. Det framgår också att samtliga tillväxtfrågor inte behandlas i RTP, inte minst infrastrukturinvesteringar saknas. Hållbarhetsindikatorerna tycks ha en positiv utveckling över tiden, men mycket återstår att göra. Integration är den hållbarhetsaspekt som integrerats sämst både i programskrivningen och i genomförandet.

Sektorssamordningen bland de nationella myndigheternas är begränsad; några uteblir trots att regleringsbrevet indikerar att de bör medverka. Som skäl anges dåligt utvecklade kontakter mellan nationella myndigheter och länen. Tillväxtprogramarbetet har ändå blivit en

¹³ De flesta program innehöll könsuppdelad statistik men saknade en djupare analys

¹⁴ På väg mot en hållbar tillväxt? Regionala tillväxtprogrammen 2004 Nutek infor 0044-2005

arena för lokala och regionala aktörer. Nutek bedömer dock att tillväxtprogrammets funktion som styrinstrument för nationella myndigheters insatser är svagt utvecklad. De konstaterar också att en projektinriktad arbetsmetod dominerar i tillväxtprogramarbetet.

Beträffande arbetsformer och genomförande bedöms samverkan mellan aktörer i länets tillväxtprogramarbete som hög. Nutek ser en förklaring i att representanter för en liten krets utgör partnerskapen, det blir därför enklare att få till stånd en fungerande samverkan och samsyn. Samtidigt finns det en risk för att bredden i tillväxtarbetet blir lidande. Deltagarna i partnerskapen har positiva erfarenheter av de regionala processerna för tillväxtprogrammen. Det finns dock problem i samsynprocessen i vissa län och att mycket handlar om en envägskommunikation från den programansvariga organisationen

5.2.2 Finansiering

Nutek konstaterar också att Finansieringen av tillväxtprogrammen har ökat jämfört med tillväxtavtalen, staten är den största finansiären. Indikativa finansieringsplaner saknas dock i en tredjedel av länen och skälet är osäkerheten om framtida finansiering. Olika betoning av projektfinsiering respektive reguljära anslag kan förklara vissa skillnader mellan länen. Ytterligare en viktig förklaring är att länens tillväxtprogram har olika bredd.

5.2.3 Lärande och utvecklingsområden

Nuteks bedömning är att det i länen generellt sett finns en god grund och höga ambitioner för ett lärande arbetssätt. RTA skapade en bra grund för tillväxtprogramarbetet i länen och dessa erfarenheter påverkade framtagandet och genomförandet av RTP. Kontinuitet över tiden i de regionala partnerskapen har skapat förutsättning för lärande och »ett gemensamt komihåg« men leder inte med automatik till ett lärande arbetssätt. Erfarenheter och lärdomar tas till vara inom ramen för tillväxtprogramarbetet även om riktlinjerna säger att en utomstående granskare ska följa processen framgår att i mindre än hälften av länen har man under 2004 valt att använda sig av en extern granskare eller utvärderare. Nutek ställer sig frågande till värdet av externa granskare.

De utvecklingsområden som tas fasta på är dels att styrningen av nationella myndigheter kan bli tydligare. Dels har flera myndigheter har svårt att hitta sin roll i det RTP-arbetet. Ytterligare utvecklingsområden som anges av Nutek är:

- Behov av ökade kunskaper om partnerskapets funktionssätt och utveckling
- Utveckla genomförandet inom ordinarie verksamheter
- Etablera en rimlig förväntningsnivå och tydliggör resultat
- Skapa strukturer och rutiner som stödjer läroprocesserna
- Fortsätt utvecklingsarbetet för hållbarhetsaspekterna
- Tydliggör RTPs roll i programkomplexet
- Utveckla de ekonomiska uppföljningssystemen och en normativ syn på finansieringen

5.3 Partnerskap – en översikt

Tidigare studier tar upp att den bärande tanken med partnerskap är deltagarna från olika samhällssegment. Partnerskapsbegreppet har sitt ursprung i EU och själva ordet partnerskap pekar på att parterna skall vara jämställda, och vidare vara en *permanent* samverkansgrupp där deltagarna samverkar på *likvärdiga* villkor.

De parter som ingår i RTP bestäms av länen och regionerna själva och partnerskapen är också de som utarbetar och följer programmet. Partnerskapet tar också fram en indikativ finansieringsplan vars syfte är att visa *hur* olika former av åtgärder skall finansieras. Värt att notera är att partnerskapet inte förfogar över dessa medel, finansieringsplanen indikerar bara hur medel kan komma att tilldelas olika grupper eller projekt.

Partnerskapen kan generellt sägas bestå av en stor och en liten grupp där den senare står för den operativa verksamheten eller kan beskrivas som en operativ ledning (i regel består dessa av finansiärerna). Det stora partnerskapet, består av ett betydligt större antal finansiärer, här ingår i regel alla aktörer som har ett intresse av regionens tillväxt och utveckling. Det mindre gruppen har mer frekventa möten medan den större träffas ett fåtal gånger per år, det huvudsakliga syftet med dessa träffar är att sprida information om programarbetet.

5.3.1 Tjänstemän över 50 år i en hierarkiskt men lös struktur

I den utredning¹⁵ som Peter Gorpe (2006) genomfört identifierades sju olika sorters partnerskap. Av dessa utgjorde partnerskapen inom RTP 30 procent där merparten bestod av män (drygt 60 procent) med en medelålder om 53 år. De parter som ingår i RTP representerar i huvudsak kommuner och länsstyrelser (40 procent) därefter följer regionala statliga myndigheter och näringslivet, om drygt 15 procent vardera. Högskolan utgjorde knappa tio procent och ca åtta procent var arbetsmarknadens parter. Centrala myndigheter och ideella organisationer uppgick till två tre procent vardera.

De flesta personer i partnerskapen är tjänstemän. Företagare, fritidspolitiker och företrädare eller medlemmar i intresseorganisationer förekommer mer sällan. Dryga 40 procent av de tillfrågade ingick också i andra partnerskap utöver det inom RTP.

Den arbetstid¹⁶ som läggs ned i partnerskapet varierar stort. Ett riktmärke är att dryga 60 procent lägger mer än en dag i månaden på partnerskapet. I Gorges rapport framgår att de som ingår i partnerskapen för fram kritik för att arbetsuppgifterna till stordel rör inläsning av dokument och uppgifter som går att relatera till mötesverksamhet. De som ingår i partnerskapen menar också att deras roll är lite luddig och otydlig och att gruppen hålls samman av en ganska lös struktur.

Gorpe menar att RTP-partnerskapen kan beskrivas som en *”bruttolista av personer som deltar i regionalt utvecklingsarbete i vid mening”* Inom RTP återfinns också klart hierarkiska inslag i partnerskapet och den inre kretsen, det lilla partnerskapet, är också de som styr arbetet. De positiva erfarenheterna tycks i det stora hela handla om erfarenhetsutbyte.

5.3.2 Part eller prat i partnerskapet?

ITPS (A2005:011) menar att partnerskapen i mångt och mycket blivit en samverkansform som mer handlar om att olika intressenter pratar med varandra, ett *prattnerskap*, än att de fungerar som en operativ verksamhet.

ITPS är kritiskt till hela den nya regionala tillväxtpolitiken i Sverige, den gamla utjämningspolitiken har bara presenterats i en tillväxtorienterad form. Ett av problemen med att förändra strukturerna hänger samman med att Sverige av tradition är centralstyrt. Sverige har byggts upp kring ett välfärdssamhälle inriktat på individerna och på utjäm-

¹⁵ Peter Gorpe, 2006 Svenska partnerskap en översikt, rapport 1.

¹⁶ När det gäller företrädare från näringslivet sker detta arbete i flera fall på ideell basis

ning med hjälp av stora transfereringar. Att lägga ut ansvar på regioner blir därav dubbelbottnat eftersom dessa i första hand ska stödja statens politik.

ITPS menar att partnerskapet bör ersättas med ett målinriktat erfarenhetsutbyte. Ett steg i riktning mot en bättre fungerande regional utvecklingspolitik är därför att ersätta dagens komplicerade partnerskap med ett väl strukturerat erfarenhetsutbyte mellan de två viktigaste tillväxtpolitiska insatsområdena, nämligen de aktörer i politiken som levererar tillväxtens mer allmänna rambetingelser och de som arbetar med de konkreta tillväxtfrågorna ute i regionerna (s. 12).

Den regionala politik som syftar till att kraftsamla kring utvecklingsbehoven ställs inför många målkonflikter och risken är uppsplittring snarare än ett väl fokuserat genomförande. Partnerskapen, som är satta att ansvara för detta arbete *”har sällan kommit längre än till övergripande strategidiskussioner på politikens ’stabsnivå’, och saknar därför nödvändig handlingskraft på den taktiskt operativa nivån”*.

5.4 Vilka frågor leder erfarenheterna av RTP och partnerskapen till?

Om resultaten från tidigare utvärderingar sammanfattas har tillväxtfokus ökat men än är det svårt att belysa måluppfyllelse. Sektorssamordningen kritiserar fortfarande, det finns ett visst mått av lärande, inte minst från RTA-perioden. Partnerskapet ges både ris och ros. Samarbetet har ökat och gett effekt men kan bli bättre. Vissa aktörer bör vara med andra kanske ska stå utanför? Hållbarhetsaspekterna tycks fortfarande vara en papperstiger och de indikativa finansieringsplanerna saknas i flera län.

Som framgår av tidigare utvärderingar lämnar dessa både svar och nya frågor. Kanske är detta också ett resultat av den processinriktning som hela RTP bygger på? Att arbeta processinriktat innebär både ständig kursändring och förnyelse. I arbetsformen ingår ett visst mått av struktur, samtidigt bör man vara medveten om att processarbete också innefattar ett ostrukturerat arbetssätt, detta för att snabbt kunna ändra inriktning efter t.ex. nya idéer och förutsättningar. Detta medför också problem för utvärderingar och uppföljningar och kan vara en av anledningarna till motsägelsefulla resultat.

Av tidigare utvärderingar framgår dock vikten av att denna utvärdering ytterligare fördjupar sig i tillväxtorienteringen, sektorssamordningen, partnerskapen och arbetsformerna, vilket också berörs inom ramen för de frågor som utvärderingen tar fasta på i avsnitt 2.2. I nästföljande avsnitt (6–11) presenteras resultaten av denna utvärdering.

6 Tillväxtorienteringen

6.1 Synen på RTP som ett instrument i tillväxtpolitiken

6.1.1 Målen bör bli tydligare

En viktig förutsättning för att RTP-processen ska fungera som tänkt att målen och riktlinjerna är tydliga. ”RTP måste säljas in av regeringen” framhåller en respondent vid intervjun. Resultaten i utvärderingen visar att denna ”insäljning” inte varit helt framgångsrik.

I enkäten till partnerskapens medlemmar ställdes frågan ”I vilken grad är RTP:s mål tydliga?” I enkäten angav endast fem procent av respondenterna att RTP:s mål är tydliga i hög grad. Fyrtionio procent angav svarsalternativet ”i ganska hög grad”. Vilket sammantaget kan tolkas som att många ser målen som tydliga. Summeras svaren på de tre svarsalternativen i varken hög eller låg grad, ganska låg grad och mycket låg grad har 44 procent av respondenterna angivit något av dessa svarsalternativ. Dessa svar har tolkats som att målen uppfattas otydliga.

Tabell 2 Partnerskapens svar på frågan: I vilken grad är RTP:s mål tydliga. Procent.

Svarsalternativ	Andel %
I mycket hög grad	5
I ganska hög grad	49
I varken hög eller låg grad	29
I ganska låg grad	12
I mycket låg grad	3
Vet ej	2
N 382	100

Nästan hälften av svaren (46 %) har tolkats som att de syftar på en otydlig målbild, denna tolkning hämtar ytterligare stöd av det öppna svarsalternativet, i anslutning till frågan. Här har respondenterna getts möjlighet att skriva ned synpunkter. Svar har inkommit från 44 personer¹⁷ och har varit mer eller mindre uttömmande. Dessa har sammanställts under sju kategorier (tabell 3). Alla omdömen besvarar inte entydigt den fråga som ställs men har ändå tagits med, eftersom det ger perspektiv på frågan.

Tabell 3 Kategorisering av omdömen om RTPs mål

Omdöme	Antal omdömen
Målen är tydliga	9
Brister i mätbarhet	10
Brister i målstrukturen	9
Delaktighet och förankring skans	8
Allmänt hållna	4
Ej tydliga	4
Totalt (N)	44

¹⁷ Dessa representerar 40 olika organisationer i partnerskapen och utgör ca en fjärdedel av dem som är negativt inställda till hur målen i RTP är formulerade

Av de totalt 44 omdömen som avgetts anser en femtedel att målen är tydliga men de flesta skriver det med reservation, t.ex. att det är svårt att fokusera och sätta mål, att målen är tydliga endast för de inblandade, att vissa aspekter saknas, att det skiljer mellan insatsområden eller att det gäller delområden.

Det vanligaste problemet som tas upp i de öppna svaren är brister i mätbarhet. Det är svårt att mäta effekter av just RTP och möjligheterna att mäta inom rimlig tid är små. De tar även upp brister i målstrukturen, t.ex. att det finns fokusområden men inte gemensamma mål, att *"tillväxtmålet kommer i skymundan av alla övriga mål"* som samtidigt skall uppnås och att det saknar konkreta delmål. Svaren pekar också på att mål som kan mätas går före mål som skulle beskriva om man lyckas eller inte samt att delaktighet och förankring saknas.

Någon anser att RTP torde vara ett okänt begrepp för 99 procent av länets befolkning och företag. RTPs mål är tydliga för de parter som är involverade i RTP arbetet, men det är osäkert hur målen är kända utanför denna grupp.

6.1.2 Riktlinjerna bör bli tydligare

En stor del av partnerskapens medlemmar anser fortfarande att regeringens riktlinjer är otydliga. Följande fråga ställdes i enkäten: *I vilken grad är RTPs riktlinjer tydliga?* En procent av respondenterna anger att riktlinjerna är tydliga i mycket hög grad. 45 procent anser att riktlinjerna är tydliga i ganska hög grad, vilket tyder på att även riktlinjerna kan bli bättre. Detta stärks ytterligare av att något fler personer, 46 procent, anser att riktlinjerna är tydliga i varken hög eller låg, i ganska låg och i mycket låg grad.

Tabell 4 Partnerskapens svar på frågan: I vilken grad är RTP: s riktlinjer tydliga?

Svarsalternativ	Andel %
I mycket hög grad	1
I ganska hög grad	45
I varken hög eller låg grad	33
I ganska låg grad	9
I mycket låg grad	4
Vet ej	7
N 382	100

Av intervjuerna med programsamordnarna framgår att de uppfattar RTPs riktlinjer som otydliga. Endast en av de 21 intervjuade menar att riktlinjerna är tydliga. Programsamordnarna lyfter t.ex. fram att riktlinjerna om hur partnerskapen ska sättas samman *"är allt för detaljerade"*. De anser även att riktlinjerna om hur centrala statliga verk ska samordnas är otydliga. Programsamordnarna anser också att riktlinjerna om hur hållbarhetsaspekten ska behandlas i ett tillväxtperspektiv saknar en tydlig inriktning och att hållbarhetsaspekten¹⁸ skymmer tillväxtaspekterna. De menar att riktlinjerna bör vara mindre detaljerade och mera fokuserade på tillväxtfrågorna. Det råder en samstämmig uppfattning bland både partnerskapen och programsamordnarna om att riktlinjerna för arbetet med RTP är saknar tydlighet och är allt för detaljerade.

¹⁸ Jämställdhet, integration och miljö

6.1.3 Stor nytta med RTP-processen

Trots att nästan hälften av partnerskapens medlemmar pekar på otydliga mål och otydliga riktlinjer för RTP-arbetet anser de att RTP-processen är nyttig för deras organisationer. Drygt hälften, 56 procent anser att den organisation de representerar har i mycket hög grad eller i ganska hög grad haft nytta av RTP-processen. Knappt en femtedel, 18 procent anser att graden av nytta har varit ganska låg eller mycket låg.

Tabell 5 Partnerskapens svar på frågan: I vilken grad upplever du att din organisation har nytta av RTP-processen?

Svarsalternativ	Andel %
I mycket hög grad	15
I ganska hög grad	41
I varken hög eller låg grad	25
I ganska låg grad	11
I mycket låg grad	7
Vet ej	1
N 382	100

Partnerskapens medlemmar har utvecklat sina synpunkter i anslutning till frågan. Svar har inkommit från 260 organisationer. Den nytta som respondenterna tillskrivit RTP processen kan beskrivas som mångfacetterat. Totalt har ca 340 nyttoorsaker angivits. Dessa har kategoriserats i 16 kategorier enligt Tabell 6.

Tabell 6 Kategorisering av upplevd nytta

Nytta	Andel svar %
Ökad kunskap	12
Kontakt nät, kontaktskapande	12
Samarbete och synergi	12
Fokusering, prioritering	10
Allmän tillväxt	8
Samordning av verksamhet	7
Beslutsstöd och struktur för det regionala arbete	7
Påverkansmöjlighet och deltagande	6
Finansiering	5
Samsyn	5
Erfarenhetsutbyte	4
Effektivitet i det egna arbetet	4
Naturlig arbetsuppgift	2
Inget	2
Intresse, engagemang	1
Övrigt	3
Totalt	100

De identifierade nyttyperna går in i varandra och det har ibland varit svårt att göra tydliga avgränsningar mellan kategorierna. Den vanligaste typen av nytta som upplevts har dock att göra med kunskapsuppbyggnad. Det kan gälla kunskap om vad som händer i regionen, medvetenhet om frågeställningar inom regional utveckling, kunskap om andra aktörer i regionen, om finansieringsmöjligheter och spelregler mm.

Den grupp av nyttoorsaker som hänger samman med samverkan gäller samarbete, samordning, samsyn eller synergi och rör ofta samverkan mellan kommuner, offentliga myndigheter eller med andra aktörer och det omgivande samhället. Samordningsvinsterna kan gälla i enskilda projekt eller i det samlade RTP-arbetet. En närliggande kategori är skapandet av kontakter, kontaktnät och erfarenhetsutbyte. Nätverksuppbyggnad, tvärsektorielt erfarenhetsutbyte, kunskapsöverföring, dialog och diskussioner anges också som värdefullt liksom ”översättning” mellan politiska, administrativa och ekonomiska strukturer.

Flera har också svarat fokusering och prioritering av verksamheten som en viktig nytta. Detta kan förklaras av de svar som lyfter fram RTPs funktion som beslutsstöd och strukturering av verksamheten. RTP-planen har också medverkat till ökat fokus på tillväxtfrågorna. Endast ett par procent har angett att RTP har bidragit till ett öka intresse och engagemang. Några få har också angivit att nyttan varit ingen eller ringa. Slutligen finns det en grupp övriga som angivit specifika nyttor kopplade till särskilda branscher eller andra aspekter, t.ex. hållbarhet eller idrottens roll.

6.1.4 Programdokumenten – en analys

Ett centralt syfte från regeringen med RTP är att det regionala utvecklingsarbetet ska vara tillväxtorienterat och fokusera på näringslivets tillväxtförutsättningar. Samtliga kriterier för tillväxtorientering av programdokumenten finns angivna i regeringens riktlinjer. I regeringens riktlinjer är kriterierna delvis annorlunda formulerade. Genom att göra en bedömning av RTP-dokumentens innehåll analyseras tillväxtorientering i dessa

Eftersom den regionala tillväxtpolitiken är ett nytt område är det viktigt att beslutsfattare bland partnerskapens medlemmar och andra intressenter får en relevant kunskapsöversikt genom programdokumenten. Detta betonas i regeringens riktlinjer där analysen beskrivs som kunskapsuppbyggande. RTP-dokumentet ska förmedla de kunskaper som finns om mekanismerna bakom ekonomisk tillväxt. Utgångspunkten skall vara en relevant nuläges- och omvärldsanalys av regionen. På så sätt kan styrkorna, svagheter, möjligheter och hoten lyftas fram. En svag analys kan innebära allt för grunda förutsättningar eller att de handlingsprogram som kommer ut av analysprocessen inte angriper de verkliga problemen.

I utvärderingen har innehållsanalysen av RTP-dokumentet utgått från att dokumentet utgör ett kunskapsunderlag för beslutsfattare. Vi har bedömt dokumentet efter fyra kriterier, vilka baseras på teorin om governance och ett systemiskt arbetssätt, jfr kapitel 3.

- Finns en empirisk nuläges- och omvärldsanalys av regionens tillväxtförutsättningar
- Finns det en redogörelse för faktorer bakom ekonomisk tillväxt och hur är de kopplade till varandra.
- Anges de centrala faktorerna bakom ekonomisk tillväxt och är de kopplade till varandra.
- Finns det en arbetsform anvisad där syftet är att i handlingsplanerna gå från många små projekt till färre sammanhållna insatser och där olika aktörer i sin ordinarie verksamhet samhandlar för att kunna lösa ett problem.

6.1.5 Programdokumenten har överlag en god tillväxtorientering

I Tabell 7 visas resultatet av dokumentanalysen. Alla programdokument innehåller centrala faktorer bakom ekonomisk tillväxt som lärande, entreprenörskap, kluster och kapitalförsörjning. Det innebär att RTP-dokumentet har medverkat till att föra in de centrala be-

greppen i den regionala och lokala tillväxtpolitiken. Vilket är en bra grund för den kunskapsackumuleringsprocess som arbetet med RTP ska vara.

Endast två län innehåller en redovisning av hur de centrala tillväxtfaktorerna är kopplade till varandra. I 19 län saknas denna redovisning. När begreppen staplas på varandra och inte länkas samman med ekonomisk tillväxt är risken att den systemiska¹⁹ tillväxtprocessen går förlorad. RTP-dokumenterna i Kronobergs och Södermanlands län är exempel på län som inte länkar samman faktorerna med varandra.

Kopplingen mellan grundlig analys och ett systemiskt perspektiv

Elva av de 21 länen har redovisat en relevant analys av empiriska nulägesbeskrivningar och omvärldsanalyser av hur regionen positionerar sig i jämförelse med andra regioner. Det rör faktorer som BRP:s utveckling, BRP/capita, produktivitet, nyföretagande, befolkningsutveckling, sysselsättningsutveckling etc. Det som särskilt utmärker dessa länen är att de med varierande precision har identifierat branscher och kluster som har komparativa fördelar i regionen. Dessa analyser har kompletterat SWOT-analyserna och medverkat till att det finns tendenser till en systemisk ansats i handlingsplanerna. Materialet pekar ut en tydlig koppling mellan program som har en gedigen analys och det systemiska perspektivet i handlingsplanerna.

Åtta av de 21 programdokumenten innehåller indikationer på en systemisk syn av genomförandet. Utmärkande för dessa dokument är en strävan av att komma bort från allt för många små projekt. I stället anges riktlinjer för hur RTP-arbetet ska organiseras så att aktörer kompletterar varandra, tillför resurser²⁰ av olika slag och samhandlar, så att de tillsammans kan stödja de långsiktiga tillväxtprocesserna.

Tabell 7 Fördelning av länens RTP efter utvärderingens kriterier för tillväxtorientering av programdokumenten

Kriterier – programmen innehåller:	Antal program som uppfyller utvärderingskriterierna
Empirisk nuläges- och omvärldsanalys av regionens tillväxtförutsättningar.	11
Redogörelse för faktorer bakom ekonomisk tillväxt och hur dessa skall kopplas till varandra	2
Centrala faktorerna bakom ekonomisk tillväxt anges men dessa är inte kopplade till varandra.	21
Arbetsform där handlingsplanerna går från flera små projekt till färre sammanhållna insatser där olika aktörer samhandlar för att lösa ett problem.	8

¹⁹ En systemisk perspektiv utgår från att flera aktörer som besitter kompletterande kompetenser blandas för att först identifiera problemen och sedan finna åtgärder där också kompletterade insatser från flera aktörer kan bidra till att ett problem blir löst – se även kapitel 3

²⁰ Detta kan handla om personella resurser, specifik kompetens och även projektmedel

6.1.6 Analyserna har tillfört mervärden

Programsamordnarna bekräftar dokumentanalysen i utvärderingen. Analyserna har tillfört mervärden av nya kunskaper och gett arbetet med RTP legitimitet.

Nio av de 21 respondenterna har uttryckt en åsikt om analysernas mervärde. Sett i perspektivet av vilka län som i dokumentanalysen bedöms ha gjort en gedigen empirisk analys av länets nuläge och omvärldspositionering är andelen som anser att analysen tillfört mervärden hög, åtta av elva. Programsamordnare i län som saknar en grundlig analys ser heller inga mervärden genom analysen.

Slutsatsen är att analysen har gett mervärden i de regioner där omsorg har lagt på en sådan. Två typer av mervärden lyfts fram, dels ger en grundlig analys tillväxtarbetet legitimitet och underlättar arbetet med programformuleringen för olika aktörer. Dels har det varit lättare att ringa in regionens styrkeområden och prioritera bland föreslagna insatser, analysen har då fungerat som en kravspecifikation.

De programsamordnare som inte har kommenterat analysernas värde finns i de län där utvärderingen av programdokumenten kan spåra en analyströtthet, kanske som en effekt av de analyser som genomförts i samband med Strukturfonderna och RTA. I flera av dessa län har RTA omvandlats till RTP-processen utan att ha uppdaterats eller anpassats till dess starka fokusering på ekonomisk tillväxt.

I regeringens direktiv står det klart formulerat att analyser som stödjer RTP-processens kunskapsuppbyggnad ska göras återkommande under programperioden för att fördjupa kunskaperna under processens gång. Detta har inte fungerat i alla län, vilket är en brist. Ytterligare en brist är att många län saknar en uppdaterad och relevant beskrivning av länets nuläge och omvärldspositionering för de centrala tillväxtfaktorererna.

Trots att nationell nivå tillhandahåller verktygen nyttjas detta inte fullt ut. ITPS har till exempel på uppdrag av regeringen sammanställt²¹ vilka variabler som bör ingå en analys och var de finns att tillgå. Nutek ger löpande ut skrifter om olika drivkrafter bakom ekonomisk tillväxt²². När det gäller de län vars program har god tillväxtorientering fann utvärderingen att dessa län anlitar extern hjälp av forskare eller konsulter i analysarbetet. Detta är ett exempel på ett systemiskt arbetssätt, dvs. externa kompetens fogas in i RTP-arbetet. Genom denna systemiska arbetsform har omkring en tredjedel av länen skapat en väl fungerande process. Ett arbetssätt som bör tillämpas av två tredjedelar av länen som saknar väl genomförda analyser som stöd för RTP-processen.

6.1.7 Partnerskapen uppfattar RTP som tillväxtorienterad

I enkäten till partnerskapen ställdes frågan: ”*I vilken grad finns det en tillväxtorientering i RTP?*” En stor andel av partnerskapens medlemmar anger att RTP har en hög grad eller mycket hög grad av tillväxtorientering (78 procent). Endast fyra procent av partnerskapens medlemmar anser att graden av tillväxtorientering är ganska låg eller mycket låg.

²¹ ITPS *ex-ante bedömning av de regionala tillväxtprogrammen, 2003*

²² Nutek *Regionala tillväxtprogrammen 2004, infor 044-2005*

Tabell 8 Partnerskapens svar på frågan: I vilken grad finns det en tillväxtorientering i RTP?

Svarsalternativ	Andel %
I mycket hög grad	19
I ganska hög grad	59
I varken hög eller låg grad	17
I ganska låg grad	3
I mycket låg grad	1
Vet ej	1

I enkäten fick partnerskapens medlemmar svara på frågan: ”I vilken grad finns det en tillväxtorientering i valet av aktiviteter/genomförandet i RTP?” Andelen som svarar i mycket hög grad eller i ganska hög grad är 66 procent och andelen som svarar i ganska låg grad och i mycket låg grad är sex procent.

Kopplas frågan om den allmänna tillväxtorienteringen ihop med den specifika frågan om tillväxtorienteringen i valet av aktiviteter/genomförande i RTP framträder ett mönster. Tillväxtorienteringen i genomförandet är mindre tydlig i den allmänna tillväxtorienteringen. Detta tolkas som ett resultat av att processen kring framtagande av programdokumentet uppfattas som mer tillväxtorienterad än i valet av de aktiviteter som äger rum i genomförandet.

Detta ger en bild av att det finns svårigheter i genomförandeprocessen, det vill säga att omsätta tillväxtprogrammets övergripande mål i konkreta handlingar som stödjer den starka tillväxtorientering som finns i programdokumenten.

Tabell 9 Partnerskapens svar på frågan: I vilken grad finns det en tillväxtorientering i valet av aktiviteter/genomförandet i RTP?

Svarsalternativ	Andel %
I mycket hög grad	11
I ganska hög grad	55
I varken hög eller låg grad	22
I ganska låg grad	5
I mycket låg grad	1
Vet ej	5

7 Arbetsformer i RTP-processen

7.1 Processororienterade och lärande arbetsformer – centrala krav

Ett centralt tema för utvärderingen är de arbetsformer och den arbetsfördelning som processen baseras på. Med utgångspunkt i erfarenheterna från arbetet RTA har ett viktigt krav på RTP-arbetet varit att det skall präglas av ett process- och resultatorienterat förhållningssätt. Programmets delar skall integreras under hela programperioden. Arbetet skall ha en lärande inriktning och de som berörs av processen ska kunna dra nytta av de gemensamma erfarenheter som uppnåtts och därmed successivt kunna lösa uppgifter än mer effektivt.

Frågor kring processororienterat arbetssätt och arbetsformer för regional samhandling och governance – som är kärnan i RTP som arbetsform – har studerats i såväl forskning som i utvärderingar och i olika studier. I det inledande teorikapitlet (3) presenterades en modell som fokuserar på aktörernas förmåga till samhandling för att kunskaper i ökad utsträckning skall omvandlas till nya varor och tjänster. Poängen är att människors ”mind set”²³ förskjuts från en vertikal produktionslogik till en horisontell nätverksbaserad logik samt att värderingarna förskjuts från en lönearbetarkultur till entreprenörsorienterad kultur.

Att forma förutsättningar för reell regional samhandling är ett arbete som enligt den s.k. samhandlingstrappan sker i flera steg från samtal till samsyn och slutligen samhandling. Detta i en process där man successivt i en dialog utvecklar gemensam mind set, strategier, handlingsalternativ och åtaganden. En viktig del av detta rör förmågan att på regional nivå skapa olika typer av gränsorganisationer eller task-forces²⁴ som mobiliserar relevanta aktörer för att i tillfälliga konstellationer lösa gemensamma problem.

7.2 Vad har det processororienterade arbetssättet lett till?

7.2.1 Arbetsform och samverkan i RTP har utvecklats

Strukturfonderna introducerade ett programorienterat arbetssätt för regionalt utvecklings- och tillväxtarbete, vilket fördjupades och utvecklades genom RTA, bl.a med partnerskapstanken. Med RTP skulle arbetsformen utvecklas vidare och i denna utvärdering framgår att någon form av utveckling faktiskt skett. Enkäten till partnerskapet stödjer detta, 61 procent av dem som svarat på frågan i enkäten anger att RTP som arbetsform har fungerat bättre jämfört med RTA. RTP är ett mer fokuserat och strategiskt inriktat program och organisationen för arbetet har blivit både stramare och tydligare. 24 procent av dem som svarat på enkäten anger dock att de inte ser någon skillnad. Värt att notera är att 31 procent anger att de inte vet om det är någon skillnad jämfört med RTA. Detta kan hänga samman med att dessa personer inte varit aktivt involverade i arbetet med RTA.

I RTP-arbetet skall finnas tydliga och uppföljningsbara mål kopplat till regionens utveckling ur tillväxthänseende. En viktig förutsättning för att målen skall kunna realiseras är att det finns processer för mobilisering och samhandling i regionen. Något som i sig kan sägas vara ett resultat av arbetet med RTP. Även här finns underlag som tyder på att det i länen finns sådana processer för samhandling. 63 procent anger i enkäten att det i hög grad finns en tydlig samverkansprocess i länets RTP. Tolv procent menar att det inte finns någon

²³ Med begreppet ”mind set” menas människors förhållningssätt, värderingar och attityder.

²⁴ Task-forces är sk nya tvärssektoriella organisationer som på ett utforskande arbetssätt i multidisciplinära team finner nya lösningar på problem – i syfte att skapa mervärden

samverkansprocess kring länets RTP. På frågan i vilken grad det förekommit samverkan mellan aktörer i länet under RTP-processen anger 67 procent att samverkan förekommit i mycket hög grad. Detta kommer även till tydligt uttryck i intervjuerna som tydliggör hur länen och regionerna – på olika sätt – har format samverkansprocessen kring RTP.

7.2.2 RTP har lett till gemensamma åtaganden och aktörerna har avsatt resurser för arbetet

En viktig förutsättning för att arbetet med RTP skall vara framgångsrikt är att det processorienterade arbetssättet och samverkan mellan olika regionala aktörer leder till tydliga och gemensamma åtaganden kring vad som skall göras och inte enbart stannar vid att former för möten och informationsutbyte etableras. Enligt enkäten anger 77 procent av de svarande att arbetet i mycket hög grad/i ganska hög grad har lett till gemensamma åtaganden som följd av RTP i regionen jämfört med tidigare. 24 procent av de svarande ser ingen skillnad.

För att arbetsformen och samhandlingsprocessen skall leda till resultat krävs även att aktörerna avsätter resurser för arbetet med RTP och de frågor och insatser som har prioriterats. 68 procent av de svarande anser att den egna organisationen i mycket hög grad eller i ganska hög grad har avsatt resurser i form av personer för RTP-arbetet (t.ex. vad gäller möten och seminarier där inriktning och åtgärder inom programmet bestäms och diskuteras).

7.2.3 Näringslivets medverkan efterfrågas – i övrigt inga större förändringar i aktörsmedverkan

En viktig del i legitimiteten av arbetet med RTP rör vilka aktörer som involveras och engageras i arbetet. Aktörer som i praktiken kan göra de åtaganden som krävs för att kunna realisera de mål som formulerats för programmet. En viktig fråga kring RTP som arbetsform är därför i vilken utsträckning som ”rätt” aktörer involverats i arbetet och hur denna aktörsmedverkan utvecklats jämfört med RTA arbetet.

60 procent anger att det inte är någon skillnad i vilken grad det finns aktörer representerade i partnerskapet som inte fanns med i RTA. 30 procent anger att det i högre grad finns aktörer representerade i partnerskapet som inte fanns med i RTA. Värt att notera är att hela 44 procent anger att de inte vet, dessa personer fanns förmodligen inte med under RTA tiden. I de öppna svaren anger några av de svarande att exempelvis organisationer som arbetar med landsbygdsutveckling, jämställdhet och social ekonomi i ökad utsträckning har medverkat i RTP-arbetet. Något som även gäller näringslivsorganisationer, klusterorganisationer, kommuner samt statliga myndigheter.

En tydlig slutsats som kan dras av enkäten vad gäller aktörernas medverkan i RTP-processen är att näringslivet i för liten utsträckning anses ha deltagit i arbetet. 81 procent av de som svarat på enkäten anger att privata företag inte i tillräcklig utsträckning varit representerade i genomförandet av RTP. Något som även framkommer i de intervjuer som genomförts. De skäl och förklaringar som anges till lågt engagemang i arbetet med RTP varierar. Skälen som anges är av två huvudtyper. De handlar antingen om företagens egna förutsättningar att medverka i processen, eller om förutsättningar i själva RTP-processen som gör att medverkan inte framstår som ett attraktivt erbjudande för företaget. Enligt partnerskapet är de viktigaste skälen till att företagens medverkan inte svarar upp mot förväntningarna att:

- Företaget/företagaren inte har tid att medverka i RTP-processen då det inte stämmer med den egna verksamheten
- Det finns en brist på intresse och engagemang samt förståelse och kunskap för den typ av offentliga satsningar som RTP representerar
- RTP är inte attraktivt pga. av brist på tydliga resultat och affärsnytta samt brist på konkretion och realism i de prioriteringar och insatser som görs
- Brist på ekonomisk ersättning gör det svårt för företaget/företagaren att medverka i process och möten mm.

7.2.4 Synen på RTP som ett lärande system är etablerad

I direktiven betonades vikten av lärande samt uppföljning och utvärdering som en integrerad del av det processororienterade arbetssättet. Detta för att skapa ett lärande system kring RTP som stöd för en kontinuerlig utveckling och anpassning av programmet. Lärandeaspekten har två dimensioner, dels rör det den ”interna” RTP-processen som ett stöd till utveckling och anpassning av RTP-arbetet, dels rör det lärandet och förnyelsen i de organisationer som är involverade i RTP-arbetet. Lärandet är då nära länkat till frågan om resultat och nytta av att delta i RTP-arbetet för den enskilda aktören samt formerna för interorganisatoriskt lärande.

Vad gäller lärandet kring RTP-processen visar intervjuerna att det sker en omfattande uppföljning och utvärdering av genomförandeprocessen. Något som bl.a. sammanhänger med de krav på uppföljning och rapportering som kommer från och initieras på nationellt nivå av myndigheter som Nutek och ITPS. Vad gäller egen uppföljning/utvärdering och former för lärande visar intervjuerna på en rad olika ansatser och exempel. Flera av länen genomför egna externa processutvärderingar av RTP-arbetet, andra arbetar med följeforskning eller involverar studenter kring särskilda frågor som man vill ha belysta. Andra arbetar med case-metodik för att fördjupa kunskapen kring projekt och genomförandemetoder. De förenas av en grundsyn där detta ses som en naturlig del av ett processororienterat arbetssätt. Nyckeln till en utveckling av lärandet ligger i själva det arbetssätt som etablerats med RTP och som man menar bidrar till att bredda perspektiven och stimulera nytänkandet.

Lärandet handlar inte bara om uppföljning och utvärdering utan också om ”reflection in action”, där lärandet och reflektionen är mer direkt kopplat till själva genomförandet som grund för anpassning och revidering av inriktning och arbetssätt. Intervjuerna visar på flera exempel hur såväl den organisatoriska strukturen som inriktning och åtgärder på rätt omfattande sätt har förändrats under genomförandet. Samtidigt framkommer det i intervjuerna att systemet för lärande kan utvecklas vidare. Även om grundsynen på RTP som ett lärande system är etablerad har lärandet i praktiken fått för lite utrymme. Lärande upplevs som svårt i praktiken och ställer stora krav på processledning och organisation för att i praktiken få genomslag.

Spridning av lärdomar och erfarenheter från RTP-arbetet i de organisationer som medverkar i RTP-processen har enligt enkäten främst skett genom seminarier/konferenser om olika sakfrågor, muntlig redogörelse för medarbetare i organisationen samt spridning av minnesanteckningar. Endast några få uppger andra former för lärande och erfarenhets-spridning som projekt och olika typer av samverkansformer.

En viktig aspekt av synen på RTP som ett lärande system rör i vilken utsträckning lärandet och erfarenhetspridningen sker på ett strukturerat och systematiskt sätt för organisationen som helhet eller om lärandet främst är knutet till personer och enskilda individer. Den första typen av lärandet är avgörande för om organisationens strukturkapital skall kunna utvecklas och lärdomar från projekt och satsningar skall leda till långsiktigt hållbara resultat. Medan den andra formen av lärande är viktig då projekt och satsningar i praktiken är beroende av engagerade och kunniga medarbetare. Enkäten ger här inget entydigt svar. 48 procent av dem som svarat på enkäten anger att lärandet är både organisatoriskt och personknutet. Medan 37 procent anser att lärandet främst är personknutet och endast 15 procent anser att lärandet främst är organisatoriskt.

Det interorganisatoriska lärandet mellan aktörer som medverkar i RTP-processen är av stor betydelse för genomslaget och utväxlingen av de satsningar som görs. Enkäten ger visst fog för slutsatsen att man har etablerat olika former och arbetssätt som stöd för ett interorganisatoriskt lärande där man ”tar hem” erfarenheter från RTP-arbetet.

7.3 Hur har RTP-processen fungerat?

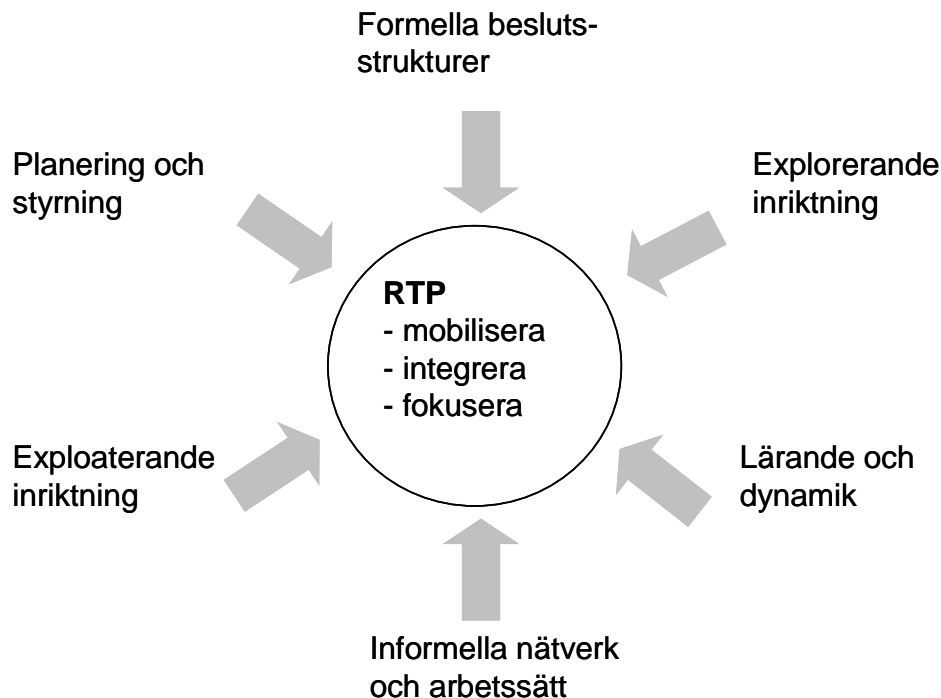
7.3.1 RTP hanterar en rad, delvis motstridiga krav och villkor

Värderingen av RTP som process och frågor kring arbetsformer och arbetsfördelning måste baseras på en förståelse av vad RTP är och vilka krav och villkor som skall hanteras i genomförandeprocessen. En genomgång av det skriftliga och muntliga utvärderingsmaterialet visar att det är en lång rad krav och förutsättningar, som till en del kan verka motstridiga, som skall hanteras i processen. Modellen nedan försöker åskådliggöra några av de centrala krav och villkor som RTP har att hantera i genomförandet:

- RTP som en planerbar eller en dynamisk och lärande process
- RTP som exploaterande eller utforskerande process
- RTP med fokus på formella/etablerade strukturer eller informella nätverk

Kraftfälten måste hanteras i arbetet med RTP för att det skall leda till att det formas värdeskapande tillväxtprocesser i regionen, något som är en förutsättning för att nå de mål och visioner som lagts fast för arbetet. Arbetet inom dessa kraftfält ställer bl.a. krav på att RTP-arbetet förmår mobilisera aktörer, resurser och integrera detta i en gemensam plattform för arbetet. Därtill handlar det om att fokusera aktörer och resurser så att dessa på ett optimalt sätt kan bidra till det regionala utvecklingsarbetet.

Figur 9. Kraftfälten kring RTP-processen



7.3.2 Svårt att förena planeringsperspektiv med lärande och dynamik

Ett tydligt krav på RTP-processen är kravet på planering och styrning av programmet för att nå de mål som satts upp. Kraven bygger på programlogiken där insatserna formas utifrån en analys av förutsättningarna och formulering av vision, strategier och mål för arbetet. I botten ligger föreställningen att utvecklingsprocessen är förutsägbar och kontrollerbar. Processen skall även vara dynamisk och öppen för förändring av inriktning och prioriteringar, något som skall baseras på ett kontinuerligt lärande. I grunden finns en föreställning att utvecklingsprocesser av detta slag inte är linjära och inte på förhand låter sig kontrolleras och förutsägas.

I genomgången av de olika dokumenten kring RTP är programlogiken tydlig liksom föreställningen om RTP som en kontrollerbar och förutsägbar process. Samtidigt ger intervjuerna en delvis annan bild som mer tar fasta på tillfälligheter och händelser som i praktiken påverkar själva genomförandet. Inriktningen av RTP som en planerbar process formas av de direktiv och villkor, bl.a. vad gäller planer och uppföljning som anges från nationell nivå. Kraven påverkar RTP-organisationens inriktning och arbetssätt, inte minst när det gäller de kanslifunktioner som man i stor utsträckning formar för samordning inom programmet och för att hantera olika krav på planering, rapportering och uppföljning.

Formerna för ett lärande och dynamiskt arbetssätt som baseras på att utvecklingsprocessen inte i detalj är planerbar är inte lika tydliga, även om synen på RTP som ett lärande system som formulerats på nationell nivå verkar ha fått genomslag på regional nivå (se ovan). Även om de intervjuade betonar att det finns mer att göra vad gäller lärande och att en lärande inriktning ställer krav på ledarskapet i RTP att driva processen även i det operativa skedet.

7.3.3 Var finns tillväxten – i det nya eller gamla?

Ett annat spänningsfält kring RTP-processen rör processens inriktning på att exploatera redan befintliga tillgångar och inriktningar i regionen eller om inriktningen handlar om ett utforskningsarbete i syfte att identifiera och utveckla nya möjligheter till regional tillväxt. De två polerna innebär olika arbetssätt och involverar också i stor utsträckning olika regionala aktörer. Analysfasen i arbetet med RTP kan ses som ett tillfälle då det var möjligt att friare inventera och analysera de potentiella tillväxtmöjligheterna i regionen. Ur processuell synpunkt är det värt att notera att detta inte är en helt enkel uppgift när man involverar aktörer brett i regionen. Dessa aktörer kan ha en bakgrund i dels etablerade näringar och branscher dels i nya näringar. Det kan därför finnas konkurrensförhållanden mellan olika aktörer som gör det svårt att finna arbetsformer och konstellationer där både det etablerade och det nya näringslivet i regionen fungerar i samklang. Detta kan vara en kritisk faktor för genomförandet.

Av intervjuerna framgår att man i RTP-processen arbetar med en rad olika konstellationer och grupper, bl.a. för att få upp idéer och uppslag kring hur arbetet kan utvecklas och drivas vidare. I stor utsträckning ger intervjuerna intryck av att de nya idéer som kommer fram under själva genomförandeprocessen kommer underifrån och ad hoc-artat, från lokala aktörer och projekt, och inte genom ett systematiskt idé- och inventeringsarbete såsom i inledningsskedet. Ett exempel där man mer systematiskt har tänkt på att separera och tydliggöra arbetet med tillväxt i regionen är Sörmland. Där talar man om att ”jobba snabbare” (dvs. insatser för att öka tillväxten i etablerade näringar) och att ”jobba smartare” (dvs. insatser för att öka tillväxten genom satsningar i nya branscher och i nya konstellationer som kluster och innovationssystem). Detta för att tydligare kunna identifiera de åtgärder, insatser och aktörer som är relevanta för de två ”tillväxtspåren”.

Sörmlands sätt att arbeta stämmer väl överens med den ideala process som teorin anger. I teorikapitlet betonas samspelet mellan de sektorer som bidrar till ekonomisk tillväxt genom att höja produktiviteten och genom att ersätta arbetskraft med kapital (jobba snabbare) och de sektorer som via produktinnovationer bidrar till marknadstillväxt (jobba smartare). Det är marknadstillväxten som bidrar till sysselsättningstillväxt. Genom att stimulera båda sidorna av ekonomin och bygga broar på vilka produktionsfaktorer (arbetskraft och kapital) kan vandra från de sektorer som jobbar snabbare till sektorer som jobbar smartare kan den ekonomiska tillväxten drivas hållbart. Arbetskraftförsörjningen i ett RTP-perspektiv bör ses ur detta perspektiv och Sörmland är ett gott exempel.

7.3.4 Komplex organisering för att förena formella beslutsstrukturer med informella arbetssätt

Ytterligare ett spänningsfält rör frågan om hur arbetet skall genomföras och vilka aktörer som skall involveras. Där vi kan se en spänning mellan å ena sidan av att arbetet sker i formella beslutsstrukturer som främst involverar redan etablerade aktörer. Och å andra sidan att arbetet sker genom formandet av mer informella nätverk och arbetssätt och som också kan involvera en annan typ av aktörer och regionala ledare. Där planeringslogiken och uppdragets formella sida av naturliga skäl kommer att innebära visst fokus på den formella strukturen för beslut och prioriteringar som finns på regional nivå. Medan processer för att skapa samsyn och åtaganden kring gemensamma prioriteringar kan kräva andra mer informella arbetssätt och nätverk.

RTP skall främja regional tillväxt genom att nationella sektorsmål och prioriteringar på ett systematiskt sätt beaktar regionala förutsättningar. Beaktandet av regionala förutsättningar får genomslag även i organiseringen av arbetet med RTP och de samverkansformer och den arbetsfördelning som etablerats mellan aktörerna i regionen. Sammantaget finns en stor variation mellan de olika länen och regionerna såväl i organisationsstruktur och hur de olika organen och grupperna benämns. Enligt vår bedömning är detta i stor utsträckning ett uttryck för hur man på regional nivå söker hantera de olika krav och villkor som man har att hantera i RTP-processen. Något som även rör den ”mix” av olika typer av arbetsformer och grupper för genomförandet som formats på läns- och regionnivå.

Mixen omfattar såväl stora och brett sammansatta partnerskap främst används för idé och analysfasen och för kontinuerlig förankring av genomförandet samt ”spetsiga” partnerskap för nyckelaktörer som formas för genomförandet av de olika inriktningarna i RTP. Vi kan också se en blandning av olika referensgrupper som formas för dialog och förankring och som komplement till de forum där beslut kring RTP kan fattas. På mer operativ nivå kring insatsområden, handlingsprogram eller särskilda satsningar formas särskilda arbetsgrupper med syfte att driva genomförandet.

7.3.5 Sammanfattning – några framgångsfaktorer för RTP-processen

Organisation och form för genomförandet av RTP varierar mellan länen. Samtidigt finns vissa centrala frågor och principer för arbete och organisering av det regionala tillväxtarbetet som skall hanteras alldeles oavsett vilken organisatorisk inriktning och struktur man väljer för arbetet. Nedan diskuterar vi några av dessa frågor och principer som framkommer i utvärderingsmaterialet.

RTP – strategiskt ledningssystem för regionalt tillväxtarbete

En central fråga handlar om hur aktörer på regional nivå ser på RTP. Ligger tonvikten vid RTP som organisation för arbetet med regional tillväxt eller ser man RTP som ett strategiskt ledningssystem? Det första perspektivet sätter fokus på formell struktur, ansvarsfördelning, beslutsfattande etc. Det senare fokuserar på former som knyter samman olika organisationer i en gemensam process för dialog, erfarenhetsutbyte där gemensamma prioriteringar och inriktningar kan formas. Gemensamma åtaganden kan innebära ändringar i inriktningen och omfattningen i respektive organisation. Utifrån governanceteorin handlar det främst om att se RTP som ett gemensamt strategiskt ledningssystem som sätter fokus på förmågan att komma överens, forma allianser och göra allianser för regionalt tillväxtarbete snarare än ny organisation. Detta synsätt framträder i många av intervjuerna. Samtidigt som de många gånger komplexa organisatoriska former som har etablerats kan skymma sikten för att RTP främst skall ses som en strategisk ledningsprocess för det regionala tillväxtarbetet.

Brett och fokuserat deltagande i RTP-processen

RTP-arbetet baseras på utgångspunkten att arbetet med regional tillväxt måste ske i samverkan/samhandling mellan olika aktörer. Detta då frågorna som skall hanteras till sin karaktär är komplexa och inte kan hanteras av en enstaka aktör. En central fråga för RTP-processen blir därför hur samverkan mellan aktörer kan skapas och vilka aktörer som skall involveras i en gemensam problemlösnings- och utvecklingsprocess. Detta kan ske på olika sätt. Antingen i breda konstellationer som involverar en lång rad olika aktörer i regionen. Eller så formas mer ”spetsiga” konstellationer med fokus på nyckelaktörer kring olika frågor och som göra åtaganden kring hur frågor skall kunna lösas. Erfarenheterna från ar-

betet med RTA visar att man i många fall arbetade med allt för breda och ofokuserade partnerskap, något som försvårade det operativa och handlingsorienterade arbetet i RTA.

Arbetet med partnerskapen i RTP visar på en mer komplex bild där man i många fall har arbetat med både breda och ”spetsiga” samverkanskonstellationer beroende på fas och syfte med arbetet. Breda partnerskap verkar främst ha använts i inledningsfasen för att forma en gemensam problembild, vision och strategi för RTP-arbetet. De breda partnerskapen används även i själva genomförandefasen för förankring av åtgärder och insatser samt för att hålla visionen och strategin för RTP-arbetet levande.

Ett exempel är Östergötland som har ett brett sammansatt partnerskap som träffas någon gång per år medan en mindre arbetsgrupp svarar för samordning och koordinering av själva genomförandet. Ett annat exempel är Värmland som gick från ett mycket brett deltagande i det inledande arbetet med analys och problemlösning medan själva genomförandefasen bestod av ett mindre partnerskap, dvs. nyckelorganisationer i den regionala utvecklingen.

Homogen organisationsstruktur eller anpassning till skiftande förutsättningar

Utvärderingsmaterialet visar på betydande skillnader mellan länen och regionerna i hur arbetet organiseras. Något som helt ligger i linje med att RTP skall baseras på lokala förutsättningar och behov för att hantera de olika krav och förutsättningar för RTP-processen som presenterats ovan.

I Västra Götalandsregionen finns det jämte en övergripande RTP för regionen som helhet även delregionala RTP som baseras på olika förutsättningar och principer för själva genomförandet i olika delar av regionen. På lokal nivå finner vi både en ideell förening, samt ett nytt förbund med kommunala företrädare samt ett kommunalt utvecklingsbolag som drivande i arbetet med de olika delregionala tillväxtprogrammen. Även i Sörmland som arbetar med fyra mindre funktionella partnerskap kopplat till de fyra insatsområdena inom RTP kan man se hur dessa organiseras på olika sätt beroende på skillnader i förutsättningar och de nyckelaktörer som ingår i arbetet. Detta illustrerar behovet av att arbetsformer och organisationen anpassas till skillnader i förutsättningar och behov inom länet och regionen. Därför behövdes en grund för mobilisering av och samhandling mellan aktörer som tar sin utgångspunkt i var dessa befinner skapas. Något som med ett medformellt styrperspektiv på organiseringen kan ses både ineffektivt och suboptimerande.

Arbetsfördelning mellan samordning och utförande

Ovan har vi tecknat en bild av det sammanhang som RTP-processen verkar inom och de, delvis motsägelsefulla, krav och villkor som processen skall hantera. En central fråga kring en fungerande samhandlingsprocess handlar därför om arbetsfördelning mellan samordning, beslutsfattande och ägande samt utförande av olika insatser. Som framgått ovan har det på många håll formats en relativt komplex organisation för arbetet med RTP. Något som ställer en större krav på att det bland de regionala aktörerna finns en tydlighet och transparens kring arbets- och ansvarsfördelningen mellan aktörerna.

Mycket talar för att framgångsrika processer kännetecknas av att den aktör som är formellt ansvarig för RTP tar en ledarroll och driver processer i problemformuleringsfasen som är förankrade med breddgrupper och olika tematiska arbetsgrupper. Aktören samordnar dessa grupperns arbete och skapar ett program som är fokuserat mot näringslivets behov och entreprenörers behov av insatser inom de utpekade områdena (dvs. områden som enligt modern tillväxtteori är centrala för regional tillväxt). I själva genomförandet är det av stor

betydelse att den ansvariga aktören (länsstyrelse, självstyrelseorgan och regionförbund) driver en process som leder till en gemensam uppfattning om den regionala problembilden, insatser som krävs för att problemen ska lösas och på vilket sätt olika aktörer kollektivt kan bidra till problemlösningen.

Här är det centralt att skilja mellan den samordnande funktionen och den operativa funktionen. Det får inte ske en sammanblandning mellan samordning och operativ verksamhet. Operativa aktörer äger projekt och ansvarar för genomförandet, medan den samordnande funktionen sköter samordningen av de operativa aktörernas insatser. En berättigad fråga är vilka egenskaper de samordnande organisationerna bör ha. Enligt teorin om governance bör de samordnade operativa organisationerna uppfattas som kompetenta och fristående från partsintressen. Organisationer som kommuner, länsstyrelse, självstyrelseorgan och regionförbund är därför lämpliga att samordna aktiviteterna och projekten inom RTP. Den ansvariga aktören samordnar de aktörer som deltar och driva en process som leder till att var och en av aktörerna renodlar sina roller och gör det de är bäst på. Detta innebär att en del aktörer måste upphöra med vissa aktiviteter till förmån för någon annan aktör och i stället stärka sin kärnverksamhet. Att komma så långt kräver en bred process och tillit mellan aktörerna. En central del i processen är att det etableras former för gemensamma prioriteringar och där aktörerna kan göra åtaganden. Även om formella beslut om ekonomiska medel sker av den aktör som förfogar över medlen

8 Partnerskapens roll i genomförandeprocessen

Detta kapitel bygger på den analysmodell som beskrevs under 3.2. Denna kvalitativa del utgår från de utsagor som respondenterna avgett under intervjuerna. Resultaten baseras på utsagorna och därför kan i vissa fall talspråk förekomma. Ambitionen med denna del är inte att ge en generell bild av partnerskapet. Syftet är att fördjupa förståelsen för synsätt och ställningstaganden som kan gynna ett processarbete. Här är t.ex. normer och värderingar som konkretiseras inom och mellan olika organisationer i partnerskapet av särskilt intresse. Som analysmodellen tar upp kan detta både gynna och missgynna samarbete mellan organisationer.

8.1.1 Förståelse bygger på ett gemensamt tankesätt

Partnerskapen beskrivs (föga smickrande kanske) av Peter Gorpe (2005) som en ”*bruttolista av personer*” medan Bjarne Lindström (2005) menar att partnerskapen ägnar sig åt övergripande strategidiskussioner men saknar handlingskraft på den operativa nivån. Nutek å sin sida pekar på att om partnerskapen består av en liten krets kan det vara enklare att få till stånd samverkan. Det finns naturligtvis fog för alla dessa slutsatser, inte minst om utgångspunkten är att mäta effektivitet eller genom att nå uppställda mål. RTP, så som det beskrivs i direktiven, avviker från den traditionella organisationsstrukturen bl.a. genom det processinriktade synsättet och ett lärande perspektiv. Att det presenteras bilder av partnerskapet som de själva inte ställer sig bakom får belysas med detta citat:

Det blir lätt så att när man läser de här dokumenten från Nutek och andra utvärderingar så får man en bild av att partnerskapen sitter runt ett bord och så är det upp till alla att bli överens. Men så är det ju inte och absolut inte i komplexa regioner, hur skulle de kunna samla sig runt ett bord, det är inte så vi jobbar.

Den samlade bild som intervjuerna gett är att arbetet i processform kommit att fungera bättre och bättre. I intervjuerna framstår kvinnorna som mer positiva till processformen än männen²⁵ men sammantaget menar de att ”*arbeta i process tar tid och nu börjar vi lära oss*”.

Under intervjuerna har flera problem och hinder lyfts fram, vilka indirekt går att relatera till genomförandeprocessen. Bland annat pekas det på upplevelsen av ett avståndstagande från den nationella nivån och även brist på förståelse för arbetet på den regionala nivån. Partnerskapsrepresentanterna menar att det är diffust när de å ena sidan ges ”*fria tyglar*” och å andra sidan är begränsade av t.ex. styrningen i sektorsuppdragen. En hel del direktiv upplevs som en hämsko för utvecklingen i regionen ”*tänk om vi fick bestämma själva över hur arbetsmarknadspolitiken skulle bedrivas i vår region*”. Några utvecklar detta resonemang till att omfatta frågan om byggandet av regionerna är ett uttryck för att Sverige som nationalstat håller på att dö ut och att inrättandet av partnerskapen innebär att staten avhänder sig beslutsrätten? Denna osäkerhet får i vissa partnerskap en positiv effekt för den regionala utvecklingen, medan det i andra skapar en osäkerhetskänsla.

Dessa olika tolkningar kan delvis tillföras det faktum att representanterna återfinns i ett flertal domäner. Inom var och en av domänerna är organisationerna bärare av en specifik kultur. RTP:s ambition att utgå från ”*jämbördiga*” parter i det regionala utvecklingsarbetet, kan hindras av innebörden i en titel säger en intervjuperson: ”*det kan ju vara en symbol-*

²⁵ *Intervjupopulationen räcker inte för att generalisera, men ger möjlighet till att presentera de bilder som baseras på respondenternas utsagor.*

fråga också, med en viss titulatur i partnerskapet". Att aktörer inte ges eller tar sig utrymme kan tillskrivas specifika individer eller samhällliga positioner och risken är att vissa frågor drivs av ett fåtal individer medan andra frågor aldrig kommer upp på agendan. Detta beskrivs i en annan intervju med att det finns av "olika maktcenter i länet, vilket skapar splittring". Ett annat sätt att beskriva detta på görs i ett resonemang som förs mellan en man och en kvinna som ingår i olika partnerskap

K: Det är ganska intressant om man tittar på utvärderingar, vad det är för projekt som kommunen tycker är bäst? Jo det är sådant som tydligt visar att pengarna ramlar tillbaka till den egna kommunen

M: Men då är ju frågan om ni egentligen har ett partnerskap som jobbar för regional utveckling?

K: Jo visst kan du ha rätt i det, men kommunerna har ju ändå vetorätten

M: Ja så länge det finns krav på den kommunala motfinansiering så är det klart att kommunerna får vetorätten på något vis

K: Hos oss kanske de har vetorätt och hos er har de något slags, de kanske har större inflytande, kalla det vad du vill?

Vetorätt eller inflytande tolkas här som två sidor av samma mynt. Poängen med ovanstående exempel syftar till att visa på olika tolkningar, på upplevd makt och på ej jämbördiga parter.

Att föra samman människor från olika organisationer och förvänta sig ett fungerande samarbete bör också ske mot bakgrund av att olika domäner och individer utgår från olika, ibland vitt skilda, förklaringsmodeller. Organisationerna har olika utgångspunkter när det gäller funktion och innehåll. Om en representant för en statlig myndighet går från sin egen organisation för att ha möte med ett partnerskap som beskrivs som en "mixad variant av intressegruppsföreträdare, offentliga aktörer och politiker" är risken också att det blir mycket "vi och dom inom regionalpolitiken" menar en man i ett partnerskap. För att undvika dessa hinder i processen bör inte bara omvärldsanalyser och tillväxtmått vara vägledande. En länsarbetsdirektör kan ha större inflytande i egenskap av sin titel än en tjänsteman från en intresseorganisation. Även partnerskapens inomorganisatoriska hinder kan vara värt att analysera för att gynna processen.

E utmärkande drag bland de intervjuade är ändå en ökad medvetenhet om de olikheter som organisationer och individer är bärare av. En medvetenhet som kommit över tiden, dock är det svårt att utröna om detta resonemang lyfts fram i partnerskapen eller om de enskilda individerna enbart sätter ord på det under intervjuerna. Denna medvetenhet framgår ändå i flera intervjuer och medger att det finns en potential till förståelse. Bland annat menar en aktör i ett partnerskap att lösningen ligger i att arbetet:

...bygger på en värdegrundsdiskussion och man måste ha en ägarskapsdiskussion. Var och en måste fråga sig varför är jag med i partnerskapet, vad ska jag bidra med, vilket allmänintresse är jag intresserad av att vara med och utveckla?

I ett annat partnerskap beskrivs detta så här:

Det måste finnas en grundöverenskommelse och den har vi i länet, det är ju det som gör att vi kan prata öppet. Det tror jag inte man ser om man tittar på ytan när man studerar partnerskapet. Det är ju ofta den grunden som hela vårt arbete bygger på, som man kanske inte ser när man ser oss utifrån

Betraktare av partnerskapet bör också vara medvetna om att fokus kan hamna fel. Studier görs t.ex. inom ramen för det synsätt som råder i den egna organisationskulturen. Utvärderingar har till uppgift att fungera som ett stöd för den fortsatta RTP-processen men många utvärderande organisationer arbetar inte själva processorienterat, vilket kan innebära ett hinder för förståelsen av processen. Med ett visst mått av självkritik kan frågan om rätt analysmodeller de facto belyser det processorienterade arbetssättet? Här kan nya direkta via analysmetoder och modeller komma att bli ett stöd för fortsatt programarbete.

8.1.2 Institutionaliserat beteendemönster – går de att bryta?

Det finns fortfarande problem i ett partnerskap, man följer inte de normala demokratiska beslutsreglerna. Det finns inget ordentligt beredningssystem och, det blir inget klubbslag, man fattar inte beslutet. Detta är något som jag tror är oerhört störande för många som kommer från kommunalpolitisk bakgrund, mindre störande från de som kommer från en annan typ av bakgrund.

När det handlar om att identifiera institutionaliserade beteendemönster är kanske "klubbslaget" som nämns ovan ett bra exempel på ett beteende som sker inom ramen för en viss form av regelverk. Dess symbolhandling har betydelse långt utöver själva ljudet av klubban i bordet. Dessa vanemönster²⁶ beskrivs här i termer av att inte vara en beslutande församling och att processorganisationen är ett "diffusare" sätt att arbeta på. I en intervju beskrivs detta så här:

Jag tycker att organisationerna tar ansvar för processen, de för tillbaka det till sina organisationer och funderar hur de ska vara delaktiga. Vissa förstår att det är processen som ger tillväxt och utveckling men andra väntar sig att det ska fattas ett beslut någonstans. Man är inte van med att jobba i processform det är ju ingenting som vi i vårt land eller i våra traditionella organisationer är vana vid.

De som står utanför själva partnerskapet saknar förståelse för vad det innebär menar en kvinna som företräder en myndighet i partnerskapet. Hon beskriver dels hur människor lite menande uttrycker sig så här: "vad heter det där nu då" och hennes egen reflektion är att:

...sitter man i något som heter styrelse så har man en viktigare position än om man sitter i en samverkansgrupp eller partnerskap, då är man inte lika viktig. Man behöver ju inte förbinda sig vid ordens betydelse...

Det faktum att olika begrepp har olika innebörd i olika organisationer kan vara ett hinder. Detta kan åtgärdas genom att partnerskapens medlemmar lär sig något (nytt) av varandras organisationer, dock krävs en viss form av insatser. I ett partnerskap cirkulerar de mellan organisationerna när de skall förlägga sina möten. Vid dessa tillfällen nyttjats en del av tiden till att göra en "rundvandring eller vara med på ett seminarium" eller på annat sätt få informationer om organisationen och den miljö den verkar inom. På så sätt är detta ett led i att få förståelse för institutionellt beteendemönster, "det handlar om att gå halva vägen var". Detta stimulera inte bara till nytänkande inom RTP arbetet utan ger också förståelse för de organisationer som ingår i de olika partnerskapen.

²⁶ Vanemönster i organisationer kan beskrivas i termer av institutionaliserat beteende, individerna i en organisation har lärt sig att ett visst sätt att fatta beslut är det enda – det "rätta".

Ytterligare ett citat som visar på en positiv effekt av olikheterna mellan organisationer kommer från en representant för näringslivet:

Vi är en ganska operativ organisation och ibland kan jag ha lite svårt att sätta mig ned och reflektera. I våra möten i partnerskapet har det funnits många tillfällen till att reflektera, och det är inte jag van vid

En annan gemensam bild som partnerskapen ger uttryck för är att processarbete inte skall ske i sammanträdesrum, RTP skall genomföras ute hos aktörerna i "verkliga livet". Arbetssättet inom partnerskap beskrivs också så här:

...processarbetet jämfört med det politiska arbetet, beslutsarbetet eller det traditionella organisationssättet gör att jag är helt övertygad om att processarbete är mycket mera effektivt i och med att man åstadkommer en mer långsiktig genomförandeprocess. Den gamla beslutsorganisationen är ju sån att först så fattar man beslut och sen tror man att man att allting är ordnat...

De organisatoriska hindren kan övervinnas om partnerskapen finner gemensamma rutiner som inte baseras på arbetsordningar från traditionella organisationer. På så sätt legitimeras också de åtaganden som sker inom RTP. Individerna själva ger sig, och andra, acceptans för ett arbetssätt som inte alltid är gängse inom den egna moderorganisationen. Detta arbetssätt tar tid och frågan är om processarbeten ges för lite utrymme när det skall ske inom ramen för ett par år?

8.1.3 Individens förmåga till perspektivförskjutningar

Som tidigare nämnts tycks kvinnorna i intervjuerna vara mer positivt inställda till att arbeta i processform än vad männen är. En förklaring skulle kunna ligga i det faktum att kvinnor inte i lika stor utsträckning som män är representanter i styrelser och andra liknande grupper. Å ena sidan kan kvinnor vara en grupp som inte i lika stor utsträckning har internaliserat ett beteendemönster som kan hämma processarbetet. Å andra sidan kan kvinnor av vana göra sig mindre hörda – vilket följande citat är ämnat att belysa:

M: I partnerskapen sitter ju oftast förvaltningschefer och liknande och t.ex. chefen för regionplanekontoret eller chefen för kommunförvaltningen eller länsarbetsdirektören och jag tror inte att det finns någon kvinna..., eller jag tror att det är någon kvinna där som aldrig har yttrat sig, jag tror det och sen är det en kvinna från länsarbetsnämnden som aldrig har yttrat sig, aldrig.

Ett partnerskap där kvinnor nästan inte syns, som i detta exempel, har mycket att önska. Homogena grupper kan åstadkomma många snabba och effektiva beslut men nyanserna i den regionala utvecklingen kanske framträder tydligast genom arbete i heterogena grupper? Detta innebär också att olikheterna medför organisatoriska och individuella hinder vilket också kan beskrivas så här av en man: "i normala fall, då förenas människor av intresse och för den gemensamma sakens skull, på så sätt föds också engagemang och vilja". I bjärt kontrast till detta, menar han, "förenas inom RTP en mångfald intressegrupper under diffusa mål och förväntas dessutom uppbbringa tillräckligt stora drivkrafter för att åstadkomma samhällsutveckling".

Ett sätt att tolka detta är att utgå från den del av dimensionerna i analysmodellen som lyfter fram den egna individens värderingar. Även denna dimension genererar också i handlingsmönster och beteenden men denna gång hos den enskilda individen och inte som ett gemensamt organisatoriskt fenomen. Att synen på kvinnor gör att en man knappast vet om att de deltar i partnerskapen kan tolka som ett uttryck för hur egna värderingar färgar sättet

att arbeta på. En annan värdering är den gängse bilden av att gemensamt intresse föder engagemang, men kanske kan engagemang skapas av olika utgångspunkter?

Ett annat uttryck för individens egna värderingar är partnerskapets och regeringens skyldighet att underlätta för näringslivets deltagare. Få om ens någon tangerar att detta även kunde ligga i näringslivets eget intresse?

Mot bakgrund av de fakta som Peter Gorpe lyfter fram innebär deltagande i partnerskap i stor utsträckning möten ett par gånger i månaden. I vilken grad är detta betungande om insatsen skulle gynna tillväxten – dvs. företagen själva?

En annan förklaring kan stå att finna i den brist på förståelse och samsyn som finns mellan offentlig sektor och privat sektor. Dessa aktörer saknar kunskap om varandras världar. Det råder en gemensam samsyn inom partnerskapen när det gäller näringslivet. Det handlar om det värde som tillskrivs aktiva parter från näringslivet. Dessa måste också få betalt för den tid de lägger ned inom RTP. Men är pengar och tid lösningen på dilemmat? Så här säger en man i ett partnerskap:

Kanske är det så att företagandet måste stöttas processinriktat, ju fler företagare som kommer in i diskussionsfora medför också att nya åsikter kommer in och kanske är det så att just dessa saknas idag?

8.1.4 Partnerskapens roll i genomförandeprocessen

Detta kapitel har lyft fram att normer och värderingar kan hindra regionala aktörer att ta klivet ut ur det trygga välkända och in i en betydligt lösare struktur.

I en struktur där regler och värderingar ställs på ända krävs betydande insatser från såväl organisationer som den centrala nivån. En bild som förmedlas från medlemmar i partnerskapen är att:

De statliga myndigheternas medverkan, jag tror ju att detta är en illusion, de vill ju göra sitt uppdrag först och så länge de prioriterar det så kommer de inte att fungera i en regional sektor.

Om det är ett uttryck för brist på förståelse för andra organisationer eller en enskild individs värderingar skall vara osagt. Det kan dock konstateras att samverkan inte enbart handlar om att föra samman olika organisationer och sektorer som söker problem att lösa utanför partnerskapet. Ju fler organisationer som är involverade ju fler inomorganisatoriska problem måste identifieras och lösas för att processarbetet skall löpa smidigt.

Den gemensamma värdegrunden är av vikt och organisatoriska samt individuella synsätt bör ventileras. Begrepp måste ges gemensamma betydelser och även om detta kapitel visar att en viss medvetandenivå uppnåtts så framgår det inte att partnerskapen aktivt valt att skapa en gemensam bas, inom organisationen.

Kapitlet visar att olika organisatoriska terminologier förekommer, att det finns en lägre status i partnerskapen än i begreppet styrelse. Att beslut är viktigare än processer och att individerna är medvetna om dessa skillnader. Frågan är bara om partnerskapet som organisation har tagit lärdom av detta?

Det finns dock en positiv inställning till ett processorienterat arbetssätt, här framgår också en förståelse för att detta innebär en ständig kursändring. Långt ifrån alla har accepterat detta som en väl fungerande arbetsform, vilket talar för att genomförandeprocessen haltar ibland.

Flera av de intervjuade betonar tiden som avgörande faktor för det processororienterade arbetssättet och att det långt kvar tills detta realiserats i rena perspektivförskjutningar.

Härtill skall lyftas fram att flera av de intervjuade pekat på behovet av en ledare. De menar att detta inte enbart skall ses i form av ledare i singular utan flera ledare kan vara en alternativ lösning.

Egentligen så är man ju inte ordförande i partnerskapet man är ju ledare och kanske är det frågan om ett delat ledarskap?

Svårigheten att ta till sig andra domäners sätt att arbeta framgår av intervjuerna. Att se nya arbetssätt som möjligheter snarare än hot finns exempel på men samtidigt visar intervjuerna att individer och organisationer är låsta i sina egna organisationsstrukturer, vilket borde göra det möjligt att förstå att även staten kan ha svårt att gå utanför gängse ramar, eller som följande citat får exemplifiera:

Om regeringen vågar acceptera en flernivåstyrning och att det processororienterade arbetssättet har kommit för att stanna, att det finns en acceptans för underifrånperspektivet ...då tror jag att partnerskapet är en katalysator. Låt säga att arbetet inte sker inom givna ramar, då skulle det finnas en regional frihet som man inte kan kontrollera och vem vågar prova på det?

9 Sektorssamordning

Sektorssamordning är en del i den nya regionala utvecklingspolitiken. I strategin ingår att myndigheterna beaktar de regionala förutsättningarna i sina mål, prioriteringar och i sitt agerande för att kunna skapa rätt avvägning mellan regionala förutsättningar och prioriteringar, och nationella mål.

Ett skäl för denna strategi är att drivkrafterna för hållbar tillväxt ur ett näringslivsperspektiv står att finna i *samspelet mellan en rad olika faktorer*: arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat, innovationssystem och kluster. Beträktade ur ett myndighetsperspektiv faller dessa faktorer inom olika sektorer, vilka behöver utveckla en gemensam inriktning för insatser och resursanvändning, dvs. en *vertikal samordning*.

Ett annat skäl är att de strategiska *utvecklingsresurserna* för att utveckla och främja samspel mellan faktorerna i stor utsträckning handhas av nationella myndigheter samtidigt som de strategiska *utvecklingsinsatserna* sker regionalt och lokalt (transformationsmodellen). Sektorssamordning utgör här en viktig förutsättning för att transformationen från sektor till region och lokal nivå blir så optimal som möjligt. Detta innebär att myndigheterna måste samverka med de regionala partnerskapen i analyser och insatser, dvs. en *horisontell samordning*.

I praktiken innebär således sektorssamordning att de statliga aktörerna, på ett medvetet och systematiskt sätt samordnar både *vertikalt* (mellan beslutsnivåer) och *horisontellt* (mellan sektorer).

I detta kapitel används genomgående begreppet sektorssamordning. Det är emellertid angeläget att markera att det strategiska arbetssättet i RTP innefattar både *samordning* (gemensam inriktning) och *samverkan* (gemensamma insatser).

Den praktiska formen för och inriktningen på sektorssamordningen är unik för varje region och startar i en regional SWOT där man gemensamt pekar ut regionens styrkor och svagheter, hot och möjligheter. Problemets karaktär styr valet av aktörer, dvs. de som har möjlighet att påverka systemet och ta vara på möjligheter eller åtgärda eventuella brister.

Regeringen har bedömt att följande sektorer och politikområden kan bidra till ett mervärde i RTP genom en utvecklad sektorssamordning: regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygdpolitik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik. De områden som står i fokus är de vars investeringar och insatser har särskilt stor strukturell betydelse för den regionala utvecklingen.

Sektorsmyndigheter inom berörda politikområden ska aktivt delta i arbetet i enlighet med sina regleringsbrev och det nationella regelverket. Förutom finansiella åtaganden bedömer regeringen att det är av betydelse att myndigheterna bidrar med analys-, metod- och kompetensstöd inom sina områden. Länsstyrelsens roll är här att verka för statlig sektors-samverkan samt vid behov uppmärksamma regeringen på frågor som kan stärka möjligheterna till samverkan.

På våren 2002 initierade regeringen det s.k. *samordningsuppdraget*. En rad myndigheter (27 myndigheter och ett tiotal samrådsaktörer) fick i uppdrag att dels identifiera potentiella områden för samordning mellan politikområden, dels utarbeta metoder för en effektiv sektorssamordning av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitiken. Nutek

koordinerade arbetet och avrapporterade uppdraget 2003²⁷. Myndigheterna betonade vikten av tydliga signaler i till exempel regleringsbrev om betydelsen av samverkan och samordning för att regeringens målsättningar skulle kunna fullföljas. Samtidigt som det betonades att den regionala nivåns visioner och prioriteringar antogs få ökat genomslag i nationella aktörers verksamheter.

Följande myndigheter har i sina regleringsbrev fått uppgifter att bidra till arbetet eller att medverka i tillväxtprogrammen. Utöver dessa finns också några som har mer specifika uppdrag samt universitet och högskolor.

Uppgifter till myndigheterna är mycket vagt formulerade i regleringsbreven för första året med RTP:

- Myndigheten skall bidra till att målet för den regionala utvecklingpolitiken, väl fungerade och hållbara arbetsmarkandsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet, uppnås.
- Myndigheten skall vara en samverkanspart i RTP genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd
- Myndigheten får/bör/kan medverka till finansiering av RTP

Tabell: 9 Statliga myndigheter och bolag som i sina regleringsbrev har fått uppgifter som anknyter till RTP

Statliga myndigheter och bolag som i sina regleringsbrev har fått uppgifter som anknyter till RTP

AMV/Länsarbetsnämnder	Luftfartsstyrelsen	Statens jordbruksverk
Arbetslivsinstitutet	KY-myndigheten	Statens kulturråd
Banverket	Myndigheten för skolutveckling	Statens skolverk
Boverket	Nationellt centrum för flexibelt lärande	Sveriges exportråd
ESF-rådet	Naturvårdsverket	Sveriges Lantbruksuniversitet
Fiskeriverket	Verket för näringslivsutveckling	Sveriges rese- och Turistråd AB
Statens folkhälsoinstitut	Riksantikvarieämbetet	Turistdelegationen (fanns tom 2005/2006)
Glesbygdverket	Riksarkivet o landsarkiven	VINNOVA
Integrationsverket	Sjöfartsverket	Vägverket
ISA	Skogsstyrelsen	
Konsumentverket	Statens energimyndighet	

Nuteks senare uppföljning av RTP-arbetet²⁸ visade att regeringens förväntningar på myndigheterna, var otydliga, att medverkan i RTP-arbetet var en lågt prioriterad uppgift inom flertalet myndigheter, samt att kontakterna med regionerna var begränsade eller obefintliga och samordningen svag. Av de åtta utvecklingsområden som Nutek bedömde som viktiga för den fortsatta utvecklingen av arbetsformen RTP så ansåg man att utvecklingen av de nationella myndigheternas medverkan var den mest angelägna.

²⁷ Nationell samordning för regional utveckling – slutrapport 2003-10-01. Huvudrapport. NUTEK R 2003:13, Stockholm 2003

²⁸ På väg mot hållbar tillväxt? Regionala tillväxtprogrammen 2004. Info 044-2005, NUTEK, maj 2005

Tänkbara konsekvenser av bristerna återspeglas redan i ITPS ex-antebedömning.²⁹ Rapporten visade att det fanns en brist på kvalificerade analyser som underlag för regionernas prioriteringar, mål och handlingsprogram. Det gällde exempelvis arbetskraftsförsörjning (integration, arbetslöshet, sjukskrivning), näringslivets dynamik, och samband mellan arbetsmarknad och tillväxt.

9.1 Medverkan och samordning i RTP

När det gäller läget jämfört med RTA noterar vi att det är många från partnerskapet som inte kan göra jämförelser eftersom dessa respondenter inte var med i RTA-arbetet. Bland dem som har intervjuats har dock majoriteten en längre erfarenhet av frågorna, vilket har gett möjlighet att kompensera för bortfallet i enkäten.

13 procent av respondenterna i enkäten anser att de nationella myndigheterna deltar i mycket eller ganska stor utsträckning i RTP-arbetet. Nästan 25 procent svarar dock att de inte vet i vilken utsträckning som de nationella myndigheterna deltar. Detta ska ställas mot uppfattningen om huruvida regionala myndigheter och kommuner deltar i mycket eller ganska stor utsträckning. Här visar enkäten 78 procent respektive 59 procent. Andelen som inte vet är betydligt lägre.

Vid en jämförelse med RTA anser 17 procent av respondenterna att det finns organisationer som deltar i RTP i högre grad än i RTA (44 procent vet ej). Av de personer som ger kommentarer i fritext är det endast en som anger att statliga myndigheter deltar i betydligt större omfattning.

Nästan 60 procent av respondenterna anser att det finns en tydlig samordningsprocess i länets RTP. Lika många anser att samordning mellan aktörerna förekommer i ganska eller mycket hög grad.

Vid en jämförelse med RTA så anser 40 procent att samordningen har ökat, medan 30 procent ej vet om samordningen har ökat. Graden av förändring samspekar med beskrivningen av deltagandegraden ovan. Respondenterna menar således att samordningen med de nationella myndigheterna, både vertikalt och horisontellt, har ökat i betydligt mindre grad än samordningen regionalt och lokalt.

9.2 Samordning anses nödvändigt – men utvecklas långsamt eftersom det sker organiskt

Hos programsamordnarna finns en viss frustration över att direktiven till RTP och att myndigheters regleringsbrev inte har tydliggjort hur samverkan mellan aktörer på regional och statlig nivå ska äga rum. Beroende på politikområde ser styrningen och styrkeförhållandena mellan central, regional och lokal nivå olika ut. Arbetsmarknadspolitik, näringspolitik, utbildningspolitik och samhällsplanering har enligt respondenterna helt olika förutsättningar ur styrsynpunkt så som systemen är utformade idag.

Regional utvecklingspolitik skapar en brännpunkt eller en korsväg mellan aktörer och politikområden. De utmanar det befintliga styrsystemet och kräver att alla parter ger och tar, både uppåt och nedåt och åt sidorna. Det senare var också själva utgångspunkten för behovet av sektorssamordning. Samtidigt som man uppfattar att regeringen i huvudsak

²⁹ Ex antebedömning av de regionala tillväxtprogrammen. ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet. ITPS, 2003

har lämnat åt aktörerna själva att hitta formerna för detta. Att på detta sätt utveckla samordningen organiskt tar tid, och har hittills varit mer framgångsrik i vissa avseenden än i andra.

Majoriteten anser sig ha lyckats förhållandevis väl när det gäller att forma partnerskap och arenor regionalt. Processen går framåt och har utvecklats i positiv riktning sedan RTA-perioden. Om man granskar utvecklingen mer i detalj finns det dock fortfarande områden där bristen på samordning hindrar den utveckling som man anser nödvändig. Nedan beskrivs detta mer i detalj.

9.3 Begränsad inblick i den nationella horisontella samordningen

Enligt enkäten anser elva procent att nationella myndigheter samverkar sinsemellan i mycket eller ganska hög grad (41 procent vet ej). Enligt partnerskapet finns en låg samverkan mellan nationella myndigheter. Intervjuerna stärker bilden från enkäten att regionerna har en begränsad inblick i hur den horisontella samordningen nationellt är tänkt eller fungerar. Det är bara sju av länen som alls har nämnt samordningen på denna nivå, men samtliga dessa menar att en sådan samordning inte verkar finnas. Man uppfattar att de centrala, statliga myndigheterna arbetar utifrån att optimera sitt nationella uppdrag, och att de har liten möjlighet eller intresse av att sätta sig in i och samordna sig utifrån (21) regionala profiler.

Enligt enkäten anser 45 procent att det finns viktiga aktörer med vilka samverkan inte fungerar. Bristen på samordning yttrar sig främst på arbetsmarknadspolitikens område (kopplingarna mellan AMV³⁰ och ESF-rådet). Några har också uppfattat att Vinnova och Nutek inte är samspelade när det gäller innovationssystem och kluster. Ytterligare en brist som påtalas är att Nutek och ITPS inte förefaller samordnade vad gäller uppföljnings- och rapporteringssystem, vilket skapar förvirring och merarbete.

9.4 Huvudsakligen positiv bild av den regionala och lokala horisontella samordningen

Enligt enkäten sker den horisontella samordningen i huvudsak regionalt (58 procent) och lokalt (49 procent). Det är 17 respektive 18 procent som inte känner till graden av samordning på dessa nivåer. Vid en jämförelse med RTA anser 34 procent att den horisontella samordningen har ökat regionalt (32 procent vet ej) och 31 procent anser att den har ökat lokalt (36 procent vet ej).

Även programsamordnarna ger en i huvudsak positiv bild av hur den horisontella samordningen på regional och lokal nivå har utvecklats och fungerar.

Enligt partnerskapet finns det viktiga aktörer som saknas och som borde vara med. Drygt tio procent saknar statliga myndigheter, antingen generellt eller i form av AMV/LAN³¹/Almi/Mål3-organisationen, Försäkringskassan eller högskolor i programarbetet. Majoriteten saknar istället näringslivet och dess organisationer.

Programsamordnarna ger samma bild. De nämner i princip samma aktörer när det gäller vilka som ingår i, eller som man anser borde ingå i, den horisontella samordningen på det regionala planet. Flest nämner arbetsmarknadspolitikens aktörer och i huvudsak LAN, men

³⁰ Arbetsmarknadsverket

³¹ Länsarbetsnämnden

även ESF-rådet³²/Mål3. Intressant att notera är att i vissa län uppfattas dessa aktörer som positiva, aktiva och väl integrerade i processen. Medan man i andra län anser att dessa aktörer saknas och att man har uppfattat att de heller inte har mandat eller resurser att delta i RTP. De centrala statliga reglerna och styrningen anses vara det stora hindret för LAN³³ att visa intresse för RTP. Ungefär lika många län har en situation som ligger någonstans däremellan, dvs. det finns ett intresse och ibland även konkreta projektsamarbeten med LAN. Men då sker de i mångt och mycket trots regelverken eller genom att samverkan riggas ”utanför” RTP.

Fem län saknar Försäkringskassan i RTP-arbetet medan man av svar från andra län kan anta att de inte anser att Försäkringskassan är en aktuell samverkanspartner. I två av länen, som har både länsstyrelse och kommunalt samverkansorgan, påtalar man svårigheterna med ett tvådelat beslutsfattande, bl.a. maktkamper och splittrade processer som man anser går ut över tillväxtarbetet. Tio län nämner bristande samverkan med de regionala motsvarigheterna till Banverket, Vägverket, två även Skogsvårdsstyrelsen, samtliga utom en i positiva ordalag. Tretton län nämner samverkan med universitet och högskolor, varav tio är positiva medan tre anser att de kunde ha kommit längre. Det förefaller inte vara någon skillnad om lärosätet är ett universitet eller en högskola.

9.5 Den vertikala samordningen nation och region är svag, liksom efterfrågan på sådan

När det gäller samordningen mellan myndigheter på nationell och regional nivå, så anser 33 procent av partnerskapet att den finns i mycket eller ganska hög grad (32 procent vet ej). Vid en jämförelse med RTA anser 14 procent att den vertikala samordningen har ökat medan 45 procent inte vet hur samordningen har förändrats.

Programsamordnarna har en mer negativ bild än partnerskapet. Att det förefaller vara fler i partnerskapet som anser att det finns en hög grad av samordning vertikalt kan bero på vilka myndigheter som respondenterna avsåg i sina svar. I enkäten som partnerskapet svarat på kan många ha räknat in samordning med de statliga myndigheter som finns på regional nivå. I intervjuerna med programsamordnarna har vi dock, vid sammanställningen av svaren om vertikal samordning, endast beaktat samordning med statliga myndigheter som inte har en regional representation. De myndigheter som även finns på regional nivå har istället kommenterats under regional horisontell samordning (se ovan). Programsamordnarna kan också ha en högre ambitionsnivå än vad partnerskapet har.

Oavsett grad av samordning kan vi konstatera att respondenterna inte i någon större utsträckning saknar de statliga aktörerna i sitt arbete. Däremot kan den finansiering och de ”task forces” som staten förfogar över ”störa” den regionala processen (jfr teori kapitel 3). Någon enstaka nämner också att olika syn i markfrågor (Plan- och Bygglagen) kan lägga hinder i vägen för den regionala utvecklingen.

Sammanfattningsvis förefaller det som om regionerna betraktar de centrala myndigheterna som ett potentiellt hinder än som en möjlighet. Intervjuerna ger vid handen att, i den mån det alls finns vertikala kontakter, så är det på grund av att myndigheterna har uppgifter att medverka i sina regleringsbrev. Inte att de har ett intresse av en dialog. Om inte regionerna själva tar kontakt, och försöker överblicka och samordna de nationella myndigheternas

³² Svenska EFS-rådet – Europeiska socialfonden i Sverige bidrar till tillväst genom sysselsättning och projektstöd

uppdrag och hur det kan påverka den regionala utvecklingen, så sker ingenting. Flera respondenter menar att de kontakter som har funnits till och med har avtagit eller helt försvunnit. Nutek är undantaget och är den myndighet som har mycket positiv kritik från programsamordnarna.

Flera anser att om det finns ett allvar bakom tanken om vertikal samordning så måste regeringen (och Nutek/ITPS) styra och följa upp även den nationella nivåns åtaganden och insatser. Regeringen behöver tydliggöra på vilket sätt de förväntas bidra till den regionala utvecklingen.

De problem som framförallt uppstår är när den nationella nivån, genom särskilda program (calls, lån, bidrag) och delegationer (exempelvis Tillväxt- och Inlandsdelegationen), "går förbi" RTP och dess prioriteringar. RTP-processen desavoueras och det finns en risk för att aktörerna känner en osäkerhet kring var de ska lägga sin energi och lojalitet. Även graden av projektifiering ökar och de resurser som krävs för att möta de olika aktörernas krav påverkas.

Det finns också synpunkter på att de nationella programmen lägger "en måttstock" över hela landet och inte tar hänsyn till hur regionerna uppfattar att näringsliv och arbetsmarknad bör utvecklas för att leda till hållbar tillväxt. Därmed riskerar regionerna också att gå miste om möjligheten att söka de medel som finns tillgängliga om de vill hålla kvar vid sina prioriteringar.

Respondenterna fokuserar sina synpunkter på främst två myndigheter, Vinnova och Nutek. Det går en tydlig skiljelinje mellan dessa då Nutek i huvudsak uppfattas positivt i kraft av regional dialog och anpassning. Medan Vinnova uppfattas som i huvudsak frikopplad från regionerna. Utom i vissa fall (Visanu, Vinnväxt och Vinnexcellence) där de regioner som har varit föremål för piloter och satsningar anser att de har en relativt god kontakt.

Flertalet andra myndigheter har regionerna ingen kontakt med och många menar att det är i princip ogörligt om de inte har en regional representation. Det finns exempel på någon enstaka kontakt med exempelvis Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, KY-myndigheten och Energimyndigheten, men mer i termer av presentationer än samordning.

9.6 Den vertikala samordningen regionalt och lokalt är betydligt starkare

30 procent av partnerskapet anser att samordningen har ökat för regionala myndigheter och kommuner. 38 procent vet inte om samordningen har ökat eller minskat.

Intervjuerna med programsamordnarna ger vid handen att den vertikala samordningen mellan den regionala och den lokala nivån har utvecklats i betydligt större utsträckning än den nationella-regionala. I majoriteten av länen (16) har kommunerna successivt blivit alltmer involverade och respondenterna anser att RTP-arbetet har skapat ett större engagemang jämfört med RTA. Representationen för kommunerna ser lite olika ut. Ibland är alla representerade, ibland några och ibland har Kommunförbundet det samordnande ansvaret. I vissa län har lokala partnerskap och utvecklingsplaner tagits fram i anslutning till RTP. Hos några ligger också ansvaret för genomförande inom ramen för RTP helt eller delvis på kommunerna.

Fem län menar att samordningen med den lokala nivån kunde vara bättre. Man anför bl.a. att det kommunala revirtänkande ännu är starkt och att kommunerna mer ser RTP som en finansieringskälla bland andra. I detta avseende förfaller det inte vara någon skillnad om länet har ett samverkansorgan eller ej.

9.7 Påverkan på det regionala utvecklingsarbetet

Sektorssamordningen, eller brist på sådan, kan bidra till relevansen i analyser och insatser i RTP. Materialet kan ge en fingervisning om sambandet.

Respondenterna har getts möjlighet att bedöma i vilken grad det finns relevanta insatser för tillväxt inom de områden som konstituerar RTP-arbetet, och jämföra relevansen med hur förhållandena var under RTA-perioden.

Tabell: 10 Insatsernas relevans 2006 och graden av ökad relevans jämfört med RTA

	Relevanta insatser för tillväxt		Relevans jämfört med RTA	
	Mkt hög grad (%)	Ganska hög grad (%)	Ökat mkt (%)	Ökat ganska mkt (%)
Arbetskraftsförsörjning	6	34	1	20
Kompetensutveckling	14	45	2	39
Entreprenörskap	17	47	5	36
Företagsutveckling	12	38	3	27
Företagsklimat	10	26	4	21
Kluster	16	37	7	32
Innovationssystem	13	40	6	31

Vi kan konstatera att de områden som uppfattas ha hög relevans i insatserna 2006 också är de som har ökad relevans i jämförelse med RTA, nämligen Entreprenörskap och Kompetensutveckling. De områden som har en förhållandevis lägre grad av relevanta insatser 2006, nämligen Arbetskraftsförsörjning och Företagsklimat, är också de som har ökat relevansen minst jämfört med RTA-perioden.

Det ligger nära till hands att knyta dessa uppfattningar till bilden av samordning, och brist på sådan, med nationell politik och statliga myndigheters riktlinjer och program. Hypotesen är att de områden där partnerskapen förfogar över medel och insatser och kan påverka dem utifrån de regionala analyserna och förutsättningarna, där får insatserna en högre grad av relevans. Omvänt gäller att där samordningen brister och de nationella riktlinjerna, programmen och finansieringen ”går förbi” RTP, främst arbetsmarknad och näringslivspolitik, får insatserna en lägre grad av relevans. Det senare kan också uppstå om kommunerna inte är engagerade.

10 Hållbar tillväxt

RTP skall, enligt direktiven, bidra till en hållbar tillväxt. Hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. I RTP-sammanhang innebär detta att även sociala och miljömässiga frågor ska ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt.

Det kan här vara angeläget att som en referensram för utvärderingen särskilt uppmärksamma att, enligt direktiven för RTP, ska hållbarhet här tolkas ur ett näringslivsperspektiv. Näringslivsperspektivet handlar inte bara om befintliga företag. En hållbar lokal arbetsmarknadsregion skall exempelvis även handla om förutsättningar för nya företag, i nya näringar.

Det innebär att RTP skall inriktas mot insatser som tydligt kan motiveras som viktiga hållbara tillväxtförutsättningar för näringslivets utvecklingskraft. Det kan exempelvis handla om att på olika sätt säkra arbetskrafts- och kompetensförsörjningen till näringslivet. Att bidra till strategisk samverkan mellan företag, samt mellan företag och universitet/högskola. Eller att skapa attraktiva miljöer för företagen att verka i. Det handlar också om att integration av kvinnor och invandrare i sysselsättningen ökar BNP/capita (produktion per invånare). Och att diversifiering och mångfald, och miljöperspektiv, har stor betydelse för att stimulera produktinnovationer och för att nå nya marknader.

Hållbarhetsaspekterna definierade som jämställdhet, integration och miljö kan länkas till tillväxtprocesser på följande sätt. Jämställdhet innebär att kvinnor ges lika möjligheter att delta i arbetslivet som män. När kvinnor som tidigare arbetat i mindre omfattning eller vars kompetens inte tas till vara så att deras kunskaper och erfarenheter får maximal utväxling i produktionen finns det tillväxtpotential. Detta är en viktig del av arbetskraftsförsörjningen i ett tillväxtperspektiv. I takt med att kvinnors förvärvsfrekvens ökar och kvinnors kunskaper och erfarenheter tas tillvara ökar deras bidrag till produktionen utan att någon annan produktion av högre värde trängs bort. Historiskt har kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande varit en förutsättning för att företagen på växande marknader ska kunna exploatera sina tillväxtpotentialer.

På samma sätt kan man betrakta sambandet mellan integration av undersysselsatta individer och ekonomisk tillväxt.

När det gäller sambandet mellan miljö och ekonomisk tillväxt är miljöteknik en viktig mekanism. Alla innovationer som leder till miljövänliga produkter och organisationsformer och slår ut produkter och organisationsformer som allt annat lika är resurskrävande leder till ekonomisk tillväxt.

10.1 Hur ska hållbarhet integreras i RTP?

Hållbarhetsperspektivet skall beaktas under hela programarbetet, dvs. i analyser, genomförande och uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Detta innebär bl.a att analyserna ska spegla ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar som drivkrafter för hållbar tillväxt. All individbaserad statistik skall vara uppdelad på kön för att synliggöra och möjliggöra en diskussion om förhållanden och villkor för kvinnor och män i regionen. För att främja programmets hållbarhetsaspekter får också myndigheter, som verkar inom ramen för främst jämställdhets-, integrations- och miljöpolitiken, bidra till finansieringen av RTP.

För att utveckla arbetet med att integrera hållbarhetsperspektivet i tillväxtavtalen utsåg regeringen under år 2000 pilotlän (Dalarna, Västerbotten, Skåne). Syftet var att utveckla metoder och kunskaper, främst inom miljöområdet men även vad gäller den sociala dimensionen. Resultatet av pilotlänsprojektet redovisas bl.a. i rapporten *Bredda perspektiven! – miljöintegration i tillväxtarbetet* (rapport 5163). Regeringen har också, i propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4), särskilt uppmärksammat behovet av att partnerskapen breddas och kompletteras så att kompetens finns inom områdena miljö, jämställdhet, integration och mångfald samt ungdomsfrågor.

ITPS redovisade följande förhållanden i sin ex-antebedömning.³⁴ Övergripande gäller att endast ett fåtal regioner hade sökt synergieffekter mellan regionala miljömål, sociala mål och näringslivsutveckling, eller nyttjat dessa samband vid prioritering av insatser. För de olika områdena noterades följande.

- *Miljö* – vissa program genomsyras i hög grad av hållbarhetsperspektivet medan flera saknar detta helt. Perspektivet behandlas sällan integrerat utan som separata texter. Miljöhänsyn är vanligare än miljö som drivkraft och potential för tillväxt. I de fall det finns en koppling till tillväxt uppmärksammas möjligheterna för miljöteknikföretag, inte att miljö kan utgöra en drivkraft för tillväxt i alla företag.
- *Jämställdhet* – endast ett fåtal programutkast visar på försök till att konsekvent integrera denna aspekt. Skrivningarna spänner över sporadiska beskrivningar till mer frekventa exempel. Kvinnor skiljs ut som en särskild grupp. Inte alla program har könsuppdelad statistik.
- *Integration* – inget av programutkasterna har på ett fullständigt sätt lyft in integrationsperspektivet.

ITPS rekommenderade att programmen borde kompletteras för att säkerställa att hållbarhetsperspektivet beaktas under hela programperioden, det vill säga i analys, utformning, planering, uppföljning och utvärdering.

Enligt Nuteks uppföljning av RTP-arbetet³⁵ hade det skett en positiv utveckling över tiden, men man konstaterade samtidigt att mycket återstår. Integration var den hållbarhetsaspekt som partnerskapen bedömde som sämst integrerad i både tillväxtprogrammen och genomförandet. Vidare framgick att av de partnerskapsdeltagare som besvarat enkäten var 64 procent män och 36 procent kvinnor. Könsfördelningen var således sned även om en jämförelse med en tidigare enkätundersökning visade att en viss utjämning skett. Samma skevhet fanns också bland projektledarna för de största projekten.

10.2 Hållbarhet har fått större uppmärksamhet – men hur gå vidare?

Samtliga respondenter uppger att hållbarhet diskuteras. Många menar också att det diskuteras mer än tidigare. Här finns dock en viss skillnad mellan respondenterna i enkäten och de i intervjuerna. De senare har en något mindre positiv bild av utvecklingen.

Det förefaller som om jämställdhet har haft en något mer framskjuten plats i arbetet än miljö, även om det kan skilja sig något mellan regionerna. Integration däremot är den minst

³⁴ *Ex antebedömning av de regionala tillväxtprogrammen. ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet. ITPS, 2003*

³⁵ *På väg mot hållbar tillväxt? Regionala tillväxtprogrammen 2004. Info 044-2005, NUTEK, maj 2005*

uppmärksammade av de tre aspekterna. Två län lyfter fram sitt arbete med ungdomar. Respondenternas uppfattningar om de olika aspekterna redovisas mer i detalj i det följande. Generellt anser många från partnerskapet att det finns en kunskapsbrist i dessa frågor.

Det finns många olika exempel på hur regionerna har valt att få ett bättre grepp om frågorna, exempelvis genom särskilda grupper, utbildningar och seminarier, former för analys och beredning av beslut, rapportörer och annan uppföljning, pilotprojekt etc. Hur-frågorna (hur analysera, hur arbeta) är dock fortfarande i hög grad olösta för flertalet.

Men arbetet sker i små steg och flertalet anser att det kommer att ta lång tid innan hållbarhetsperspektivet är integrerat i tillväxtarbetet. Svaren från pilotlänen ger inga indikationer på att de anser sig ha en lättare sats än övriga. Tvärtom hänvisar de explicit till regeringens otydlighet.

Utifrån det totala antalet regioner uppfattar vi att det är en handfull som har kopplat ett strategiskt grepp om samtliga hållbarhetsfrågor ur ett tillväxtperspektiv. Ungefär lika många befinner sig fortfarande i en mer övergripande och sökande fas, och med en viss ojämnheter i engagemang och förmåga vad gäller vilka områden av de tre som utgjorde pilotlän. Ungefär hälften av regionerna uppfattar i stor utsträckning de horisontella aspekterna som restriktioner för tillväxt och anser sig ha svårt att hitta det praktiska angreppssättet och argumenten.

10.3 Hälften anser att jämställdhetsaspekten har fått större betydelse

Enligt enkäten anser hälften (50 procent) av respondenterna att partnerskapen i hög grad har diskuterat sambandet mellan tillväxt och jämställdhet. 18 procent anser att de har diskuterat sambandet i låg grad. Fördelningen är snarlik när det gäller uppfattningen om huruvida riktlinjerna för hur jämställdhetsaspekten ska implementeras i RTP är tydliga (49 procent hög grad, 16 låg grad respektive tio procent vet ej). Nästan hälften anser att jämställdhet har fått större betydelse i RTP jämfört med i RTA.

I intervjuerna har tolv regioner särskilt kommenterat arbetet med jämställdhet och tillväxt.

- Fyra regioner har på olika sätt börjat integrera frågorna i det ordinarie arbetet, ex. vis vid bedömningar av projekt- och bidragsansökningar. Fyra arbetar aktivt med frågan men främst i särskilda plattformar, grupper, projekt och resurscentra. I dessa åtta regioner är det framförallt kvinnligt företagande som står i fokus under rubriken jämställdhet och tillväxt.
- Två har annonserat frågan i ett särskilt insatsområde resp. tagit fram de grundläggande kraven.
- Två regioner uppfattar att intresset är mycket svagt och att arbetet inte är prioriterat. De uppfattar att sambandet mellan jämställdhet och tillväxt inte är klart och att jämställdhetsarbete kräver ett samarbete över sektorsgränserna, vilket uppfattas som svårt.

10.4 37 procent anser att integration har fått ökad betydelse

Av enkäten framgår att 40 procent av respondenterna anser att partnerskapen i hög grad har diskuterat sambandet mellan tillväxt och integration. elva procent anser att de har diskuterat sambandet i låg grad. När det gäller uppfattningen om hur tydliga riktlinjerna är så anser 37 procent att de är tydliga i hög grad, 19 procent låg grad och elva procent vet inte. Det är vidare 37 procent som anser att integration har fått ökad betydelse i RTP jämfört med i RTA.

I intervjuerna har elva regioner särskilt kommenterat arbetet med integration och tillväxt.

- Tre anser att perspektivet är väl tillvartaget och integrerat.
- Sex regioner har adresserat frågan främst i seminarier, temadagar och politiska diskussioner. Flera av dem anser att perspektivet är något man måste arbeta mer med.
- Två anser inte frågan relevant med hänvisning till att dessa regioner har mycket få invandrare

10.5 39 procent anser att miljö har fått större betydelse

49 procent anser att de i partnerskapet i hög grad har diskuterat sambandet mellan tillväxt och miljö. 17 procent anser att det har diskuterat sambandet i låg grad. nio procent vet ej. 46 procent anser att riktlinjerna för att implementera miljö i RTP är tydliga i hög grad medan 16 procent anser att de är mindre tydliga (låg grad). Elva procent vet ej. Det är 39 procent som anser att miljö har fått större betydelse i RTP jämfört med i RTA.

I intervjuerna har tolv regioner särskilt kommenterat arbetet med miljö och tillväxt.

- Tre regioner arbetar med frågan ur ett tillväxtperspektiv
- Fyra regioner arbetar med att koppla de nationella miljömålen till RTP
- Sex regioner diskuterar miljöfrågan, men i huvudsak med utgångspunkt i den ekologiska aspekten och miljö som en restriktion. Miljöaspekten uppfattas inte som en tillväxtfråga, och några uppger även att man saknar redskap för att arbeta med den på detta sätt.

11 Finansieringen och genomförandet

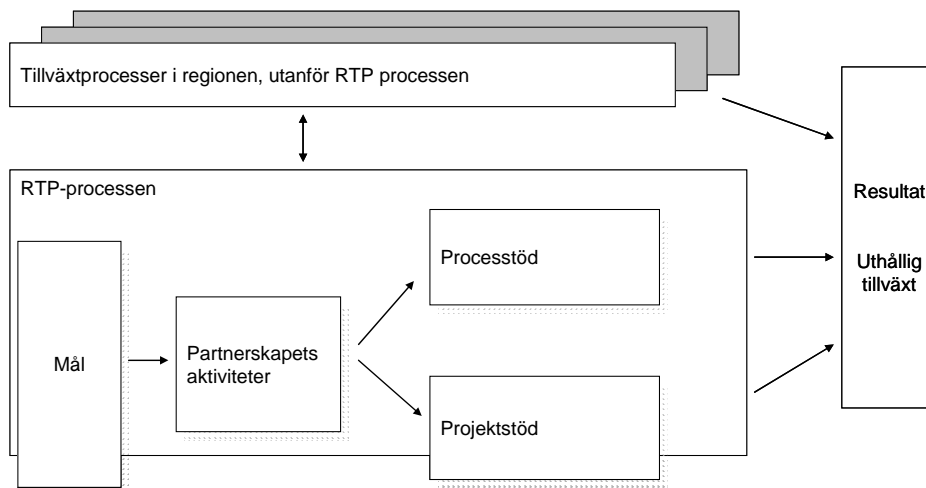
Enligt den teori som vi har utgått från finns två viktiga faktorer för att använda resurserna effektivt för en hållbar tillväxt i länet:

- Förmågan att göra gemensamma åtaganden.
- Förmågan att använda resurserna i den egna organisationen i linje med målen.

Ovanstående faktorer är viktiga eftersom de problem som ska lösas är komplexa och kräver samordnade insatser från flera aktörer som var och en förfogar över kompetens och pengar som behöver samhandla för att problemet ska kunna lösas.

För att RTP-processen ska leda till denna systemiska samverkan krävs att nyckelaktörerna ökar sin förmåga att göra gemensamma åtaganden. Det krävs också att respektive aktör gör ömsesidiga anpassningar för att internt medverka till en specialisering mellan aktörerna och undvika ineffektivt dubbelarbete.

Figur 6



Utvärderingens analys av RTP-dokumenterna visar att i åtta län finns det en klar målsättning att gå från en projektifierad genomförandeprocess till ett systemiskt arbetssätt. Denna övergång är positiv och bör betraktas som en kunskapsackumuleringsprocess. Intervjuerna med projektsamordnarna bekräftar analysen av RTP-dokumenterna. Ungefär en tredjedel av länen har kommit in i en process där ett systemiskt arbetssätt håller på att utvecklas.

I utvärderingen har tre olika synsätt på finansieringen av RTP identifierats:

- Fortsätter som vanligt i länet och byter etikett på pengarna, man identifierar anslag som definieras som insatser inom RTP
- Eftersom de största finansiärerna ställt sig bakom RTP tar man förgivet att deras insatser sker mot målen i RTP
- Projekt initieras i en kontinuerlig dialog mellan nyckelaktörer

De två första alternativen kan beskrivas som reaktiva. Aktörerna kommer överens om vilka budgetposter som ska definieras som RTP-pengar. Respektive aktör fortsätter att arbeta som vanligt. Därmed bidrar inte RTP-processen till att aktörerna samhandlar i den meningen att flera aktörer samordnat finansierar insatser som kompletterar varandra.

Det systemiska angreppssättet, den tredje punkten ovan, är det synsätt på genomförandet som leder till de största mervärdena. Synsättet bygger på att en aktör i regionen erkänns ett regionalt ledarskap. Det kan vara ett kommunalt samverkansorgan, självstyrelseorgan eller en länsstyrelse. Denna aktör svarar för samordningen av ett stort antal aktörer som ägnar sig åt den operativa verksamheten i RTP. Ett exempel från ett län ska tydliggöra synsättet. Den samordnande aktören håller en kontinuerlig och tät dialog med de operativa aktörerna (t.ex. LAN, ESF-rådet, ALMI m.fl.). När ALMI i sin verksamhet kommer i kontakt med företag som samfällt har behov av en viss kompetensutveckling meddelas detta till den samordnande aktören. Denne skickar en signal till ESF-rådet om att det finns ett antal företag med det angivna kompetensutvecklingsbehovet. Samtidigt skickar den samordnande aktören en signal till de aktuella företagen om att det är möjligt att söka pengar från ESF-rådet för den kompetensutveckling som behövs. När företagen sedan söker pengar hos ESF-rådet är det redan känt hos rådet att ansökan är rekommenderad av den samordnande aktören och att insatsen är prioriterad i RTP. Exemplet visar att det inte bara är samfinansiering som ger systemiska mervärden. Det krävs en dialog och samhandling mellan olika aktörer innan en projektansökan lämnas in.

Ett annat exempel på systemiska mervärden i genomförandet är ett län där undervisningen i svenska för invandrare har differentierats efter individuella förutsättningar. Några exempel är svenska för läkare, svenska för lärare osv. Differentieringen gör att varje kommun i länet får för små klasser när invandrarna delas in olika grupper. Detta problem löstes genom att de inblandade aktörerna kom överens om att centralisera undervisningen så att klasserna blev större. Utan en dialog och samhandling mellan de inblandade aktörerna om hur ett problem kan lösas hade det varit omöjligt att åstadkomma den centraliserade lösningen.

I den här utvärderingen har det inte funnits några möjligheter att fördjupa analysen. Men en kombination av den teori som används och de exempel vi stött på vid intervjuerna med programsamordnarna leder fram till följande slutsats. Mervärdena i RTP-processen grundläggs i en dialog om problemen och dess lösning som leder fram till större och mera sammanhållna projekt där flera aktörer samhandlar, både operativt och finansiellt för att lösa problemet. Det handlar inte bara om att blanda pengar. Det handlar om att blanda olika aktörers synsätt, erfarenheter och kreativitet för att kunna identifiera de vassa insatser som bör samfinansieras.

Slutsatsen ovan gör att en redovisning av graden av samfinansierade pengar inte ger hela svaret på om RTP-processen givit mervärden i genomförandet. Graden av samhandlande, problemlösning- och problemlösningssprocesser skulle behöva kartläggas och kopplas till graden av samfinansiering för att bilden ska bli komplett. Den statistik som finns tillgänglig berör graden av samfinansierade pengar. Därför redovisas denna nedan.

Tabellen nedan visar samfinansieringen i regionerna fördelat på Nuteks uppföljningsområden. Det är högst samfinansiering inom *Kluster- och innovationssystem* och lägst inom *Infrastruktur samt Arbetskraftsförsörjning och kompetensutveckling*. Detta kan dock förklaras av att finansieringen inom *Kluster- och innovationssystem* kräver medfinansiering i högre grad än inom de andra uppföljningsområdena. En annan förklaring kan vara

att direktiven från regeringen till infrastrukturverken och AMS³⁶ är otydliga när det gäller dessa verks medverkan i RTP. Att så är fallet har konstaterats ibland annat den ex-ante utvärdering som ITPS har gjort. Denna utvärdering visar entydigt att infrastrukturverken och länsarbetsnämnderna har varit svåra att få med i RTP-processen. Utvärderingen visar även att arbetsmarknadsförsörjning av partnerskapen anses vara det område där de minst relevanta insatserna i RTP finns. Kluster och innovationssystem bedöms förknippade med relevanta insatser och har hög grad av samfinansiering. Inom området kluster och innovationssystem finns det tydliga riktlinjer till universitet och högskolor att samverka i till exempel RTP-processen genom den tredje uppgiften. I utvärderingen framkommer också att det i länen har varit lättare att samverka i RTP-processen med universitet och högskolor än med infrastrukturverken och AMS.

Utvärderingens resultat indikerar att det finns ett samband mellan tydligheten i de direktiv som regeringen ger till de centrala myndigheterna, graden av samverkan i RTP och graden av relevansen i insatserna för tillväxt.

Tabell 11 Samfinansiering inom tillväxtprogrammen år 2005 och 2004, i procent

Nationellt uppföljningsområde	Andel samfinansiering i procent	
	2005	2004
Arbetskraftsförsörjning och kompetensutveckling	66	63
Entreprenörskap, företagsutv. och företagsklimat	86	91
Kluster och innovationssystem	97	91
Infrastruktur	75	76
Den attraktiva regionen	91	98
<i>Genomsnitt</i>	<i>83</i>	<i>84</i>

Källa: Nutek 2005

11.1 Ekonomiska medel – betydelse för gemensamma åtaganden

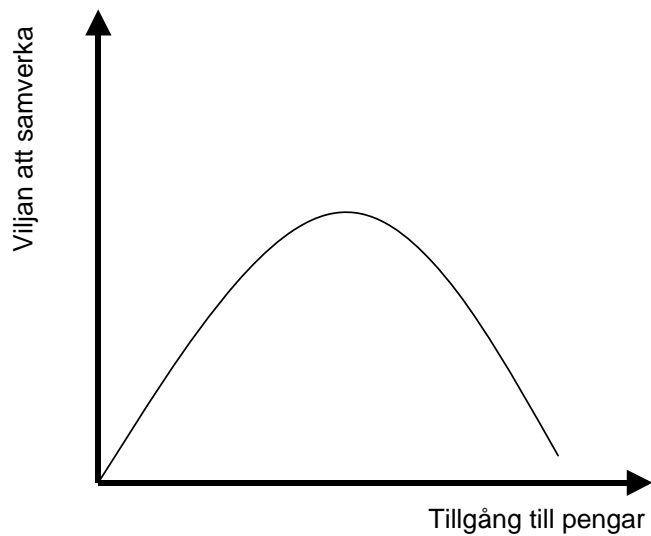
Utvärderingens övergripande slutsats när det gäller genomförandet av RTP är att det inte bara är regionernas förmåga att blanda pengar som ger mervärden i genomförandet. Det krävs en kontinuerlig dialog mellan aktörer med kompletterande kunskapskapital för att kunna identifiera och lösa de problem och flaskhalsar som uppstår i tillväxtprocessen. Kunskapskapitalet måste blandas först för att kunna resultera i en relevant blandning av pengar.

Utvärderingen har även funnit indikationer på att mängden pengar kan ha en negativ inverkan på aktörernas vilja att blanda kunskaper och pengar. Flera programsamordnare har framfört att en riklig tillgång till pengar, till exempel genom Strukturfonderna, gör att alla som har idéer får finansiering för sina projekt och behöver därför inte prioritera och välja bland projektansökningarna. Det gör även att aktörerna inte anser sig behöva samverka för att få igenom sina ansökningar. Men även en för liten tillgång till pengar kan minska viljan till samverkan. Aktörerna anser det inte lönt att samverka för så lite pengar. Det finns således indikationer på ett samband mellan tillgången på pengar och viljan hos aktörerna att samverka som kan beskrivas som en omvänd U-kurva. Intervjuerna med programsamordnarna indikerar att i län med litet eller inget inslag av strukturfonder tvingas aktörerna till att blanda kunskaper för att komma på smarta sätt att lösa problem i RTP-processen. Därmed tvingar knappheten på pengar fram den kreativa process som ger syste-

³⁶ Arbetsmarknadsverket

miska mervärden i genomförandet av RTP. Utvärderingens resultat indikerar således att ingen region ligger på vänster sida om toppen i figuren nedan. Slutsatsen är således att det inte är brist på pengar som hindrar aktörers samverkan i RTP-processen. Att tillföra regioner mera pengar slentrianmässigt skulle till och med kunna leda till att aktörernas incitament att samverka försvagas.

Figur 7



12 Slutsats och syntes

12.1 Teoretiska utgångspunkter

Denna övergripande processutvärdering av RTP utgår från modern ekonomisk tillväxtteori och teorin om governance. Ackumulering av kunskap ses som ett grundläggande villkor för ekonomiskt tillväxt och är också en av de viktigaste resurserna. Lärandet å sin sida kan beskrivas som den viktigaste processen. Kunskapsackumulering är ett resultat av samspelet mellan ett stort antal aktörer. När dessa ömsesidigt anpassar sitt beteende för att i sin verksamhet kunna använda de nya kunskaper som samarbetet leder till uppstår mervärden. Av den anledningen har begreppet innovationssystem och kluster lanserats som policybegrepp. Entreprenörskapet beskrivs som en viktig mekanism i omvandlingen av kunskap till produktion och tillverkningsprocesser. Genom att trotsa etablerade strukturer och starta nya företag bidrar entreprenören bidrar till att nya kunskaper förs in i produktionen. När nya företag har produkter som är bättre och billigare än de etablerade företagens tvingas de etablerade företagen att anpassa sig. Annars slås de ut. Det ökade konkurrenstryck som entreprenörerna skapar i ekonomin är tillväxtdrivande.

Teorin om governance anger hur komplexa processer som t.ex. tillväxtprocesser kan ledas och förstås. Teorin fokuserar på frågan om att hantera komplexa problem, där utgångspunkten är att ingen aktör ensam kan definiera och lösa ett problem. För att identifiera och lösa ett problem krävs att aktörerna har en gemensam problemuppfattning. Utifrån denna söks en lösning där flera aktörer med samordnade och kompletterande insatser kan lösa problemet. Denna process är beroende av gedigna kunskapsunderlag som pekar ut vilka relevanta kunskaper som behövs för att kunna identifiera och lösa problemen. Processen måste drivas av flera aktörer i samhandling – ett systemiskt perspektiv. Det gäller att först blanda olika aktörers erfarenheter och kompetens, ta in externt producerade kunskaper och i en kunskapsackumulerande process, identifiera grundläggande problem om, vad som bör göras för att lösa problemen och vilka aktörer som i en systemisk arbetsform kan bidra till problemens lösning.

12.2 Exempel på en systemisk arbetsform

Innan pengarna i RTP-processen kan blandas måste olika organisationers erfarenheter och kunskaper blandas för att rätt insatser ska drivas med de mixade pengarna.

I utvärderingen har en arbetsform identifieras som mycket väl beskriver hur RTP-processen kan organiseras så att samhandlingen mellan olika organisationer blir effektiv. Den tillämpas i Hallands län, men inslag av modellen finns även i andra län.

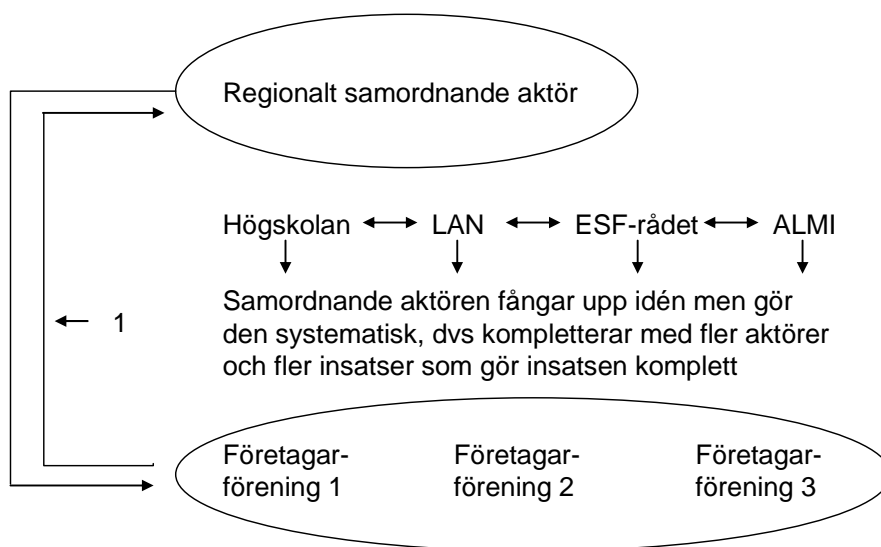
Arbetsformens stora fördel är att aktören (Region Halland), uppfattas som neutral och kompetent och för en dialog med målgruppen, det vill säga företagen. Dialogen organiseras i olika fokusgrupper. Genom denna kontinuerliga dialog sker en uppbyggnad av kunskaper om vad som är de största tillväxthindren för företagen. Samtidigt för regionen en kontinuerlig dialog med de aktörer som operativt arbetar med att främja tillväxt i företag. Det kan exempelvis vara Nyföretagarcentrum, ALMI, LAN, Styrelseakademien, ESF-rådet mfl. Utifrån denna ömsesidiga dialog samordnar regionen de operativa aktörernas verksamheter så att de i olika aktiviteter kompletterar varandra i arbetet mot målgruppen. Regionen arbetar *inte* mot målgruppen. Denna arbetsform ger en tydlig ansvarsfördelning mellan samordnande och operativa aktiviteter. Operativa aktörer som ALMI och

Nyföretagarcentrum har inte i uppgift att samordna varandra. Erfarenheter visar att en sådan arbetsform skapar en oklar ansvarsfördelning, ger otrygghet och skapar konflikter. En annan fördel är att regionen proaktivt driver en lärprocess där kunskaperna om tillväxtproblemen och dess lösning successivt ökar. Här erhålls ständigt kunskaper om vad som bör göras för att lösa problem och vilka aktörer som bör göra vad i problemlösningsprocessen. Ett stiliserat exempel får illustrera arbetsformen:

En företagareförening ansöker hos den regionala samordnaren om stöd för deltagande i internationell mäsä. Detta illustreras med pil 1 i figur 12. Den regionala samordnaren snappar upp idén men kompletterar idén i två dimensioner, för att den ska bli systemisk och därmed skapa mervärden i RTP-processen. Med företagarna och ett antal stödjande aktörer³⁷ diskuteras vilka kompletterande insatser som behövs. Diskussionen leder till en överenskommelse där de stödjande aktörerna samhandlar kring insatser som kompletterar varandra för att utveckla företagens affärsutvecklingskompetens. Den samordnande aktören tar också kontakt med flera företagareföreningar och erbjuder dessa att delta. Detta för att öka antalet företag som deltar i satsningen och därmed kan mervärdet höjas.

Samordnaren ser också till att de kunskaper som erhållits i satsningen samlas in och kodifieras för att användas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Figur 12 Illustration av en systemisk arbetsform i RTP-processen.



Denna arbetsform är systemisk och leder till mervärden jämfört med om företagareföreningens ansökan hade behandlats som ett traditionellt ärende med stöd enligt anslag 33:1³⁸. Då hade ansökan beviljats projektstöd enligt prioriteringar i RTP. Om stödet istället getts till den ansökande företagareföreningen hade de systemiska mervärdena gått förlorade. Regionens proaktiva förhållningssätt och förmåga att åstadkomma samhandlingen är kär-

³⁷ Högskolan, LAN, ESF-rådet och ALMI

³⁸ 33:1 är det allmänna regionala utvecklingsanslaget som varje länsstyrelse (och Region) förfogar över.

nan i den systemiska arbetsform som bör prägla RTP-arbetet på regional nivå. Här krävs också att stödet från den centrala nivån kompletterar denna arbetsform.

Utvärderingen visar att denna arbetsform ger betydande mervärden i hela processen från den grundläggande analysen, via problemlösningsfasen till genomförandet av samordnade insatser. Det är det proaktiva systemiska angreppssättet som skapar mervärden när det gäller spridningen av projektidéer och utväxlingen av insatta medel.

12.3 Övergripande slutsatser

12.3.1 RTP-processen skapar positiva mervärden

Utvärderingen visar att RTP-processen upplevs som positiv i regionerna. En stor andel av partnerskapens medlemmar anser att RTP-processen har varit till nytta för deras organisationer. Nyttorna (mervärdena) består i ökad kunskap, flera kontaktskapande nätverk, bättre samarbete, uppkomst av flera synergieffekter och en bättre fokusering av de tillväxtfrämjande insatserna.

12.3.2 Riktlinjerna och målen kan bli mer tydliga

Det finns en tudelad uppfattning i regionerna om RTP:s riktlinjer och mål. Många menar att målen är tydliga men mer finns att göra, inte minst när det gäller inriktningen på sektorsuppdragets funktion i RTP. De som hävdar att målen är otydliga lyfter fram att riktlinjerna är för detaljerade och för svåra att följa. Det framgår också att det råder oklarheter om hur hållbarhetsaspekterna ska behandlas i ett tillväxtperspektiv.

12.3.3 Stark tillväxtorientering

Utvärderingen konstaterar att tillväxtorienteringen i RTP är starkare i jämförelse med RTA. RTP-processen har inneburit att tillväxtfrågorna har fått en ökad legitimitet i det regionala utvecklingsarbetet och att RTP-processen har fört med sig att insatserna för att stimulera tillväxt i regionerna har blivit mera fokuserade jämfört med RTA.

12.3.4 Analyserna har gett mervärden i ökade kunskaper

En analys av RTP-dokumenterna visar att analyserna³⁹ i varierande grad har gett mervärden i form av ett ökat kunskapsunderlag. Samtliga programdokument innehåller insatser i de kärnområden som både modern tillväxtteori och regeringens riktlinjer anvisar. Dock saknas i stor utsträckning redogörelser för de grundläggande teorierna bakom ekonomisk tillväxt och hur offentliga aktörer positivt kan påverka tillväxtprocesser. Detta är en stor brist eftersom tillväxtfrågorna är nya i regionerna. Nyckelpersoner i processen bör ha en aktuell och gemensam kunskapsplattform för att lättare kunna medverka i den process där regionalt unika problem och problemlösningar diskuteras.

Bättre ställt är det med beskrivningen av regionernas nuläge och positionering i relation till omvärlden. Det saknas dock i stor utsträckning analyser som visar vilka styrkeområden och innovationssystem som regionens näringsliv är kopplade till. Detta är en brist då de föreslagna insatserna riskerar att bli för breda om inte regionens spetsområden identifieras i en analys.

³⁹ Till exempel. SWOT-analyser samt regionala och centrala utvärderingar

12.3.5 RTP är viktigt för tillväxtpolitiken

Utvärderingen visar att RTP-processen är en del i en kunskapsackumuleringsprocess inom den regionala tillväxtpolitiken. Arbetet med strukturfonderna och RTA har lagt grunden och nu fördjupas arbetet i RTP-processen. En stor del av de nyckelpersoner som arbetar med RTP-processen anser att RTP-processen är tillväxtorienterad. Tillväxtorienteringen är större i programarbetet än i själva genomförandeprocessen. Detta indikerar att det finns problem i övergången från ord till handling.

12.3.6 Arbetsformen och samverkan har utvecklats

Både arbetsformen och samverkan har utvecklats i RTP-processen. Flera gemensamma åtaganden har gjorts mellan olika aktörer vilket innebär att RTP-processen har utvecklats mot ett systemiskt perspektiv på tillväxtfrågorna.

Två stora problem finns att lösa framledes. Det ena problemet är att näringslivets engagemang inom RTP. Näringslivets verkliga aktörer efterlyses och med detta skulle också mjuk kunskap om näringslivets tillväxtförutsättningar kunna tillföras RTP-processen. Detta är kunskap som är önskvärd. Partnerskapens medlemmar anser att bristande tid och bristande engagemang för att delta i RTP-processen är de två största orsakerna till att näringslivet inte deltar i samma utsträckning som andra aktörer. Här skall också nämnas att företagen själva behöver mer kunskap om RTP⁴⁰, RTP bör också ges ytterligare legitimitet för att kunna verka förtroendeingivande mot företagen.

Det andra problemet är att aktörer på regional nivå och centrala myndigheter har svårt att samarbeta. Särskilt svårt har det varit att få med de myndigheter som arbetar inom områdena kompetensförsörjning och arbetsmarknad⁴¹. Det har varit lättare att hitta arbetsformer där universitet och högskolor har medverkat i RTP-processen. Direktiven till universitetets och högskolors medverkan i RTP har varit tydligare i och med den tredje uppgiften. Direktiven till t.ex. AMS (och LAN) samt ESF-rådet har inte varit tydliga nog. Det är svårt för centrala myndigheter med ett nationellt uppdrag att se hur deras arbete ska kunna stödja ett tjugotal unika tillväxtprocesser i Sverige. Skillnaden i direktiv har inverkan på myndigheternas reella medverkan i RTP. Detta har påverkat relevansen i de insatser som RTP åstadkommer. Relevansen är högre i de insatsområden där universitet och högskolor är inblandade än i verksamheter där AMS, LAN och ESF-rådet borde vara inblandade.

Samordningen och samhandlingen mellan den regionala nivån och den kommunala nivå har dock utvecklats positivt i RTP-processen.

12.3.7 Svårigheter med integration av hållbarhetsaspekterna

Det finns stora svårigheter med att integrera hållbarhetsaspekterna i RTP-processen. På regional nivå har problemen med att förstå hur jämställdhet, integration och miljöfrågor ska kopplas till processer som främjar ekonomisk tillväxt lyfts fram. Detta problem behöver lösas för att regionerna ska kunna medverka till att hållbarhetsaspekterna integreras i tillväxtpolitiken.

⁴⁰ En nyligen genomförd studie på ITPS (ej publicerad) visar att av hundra småföretag kände 44% inte till RTP

⁴¹ AMS och dess regionala representanter (LAN) och ESF-rådet.

Utvärderingen visar att partnerskapet har diskuterat kopplingen mellan jämställdhet och miljö i störst omfattning. Den fråga som diskuterats i minst omfattning är hur integrationsfrågorna ska kopplas till tillväxtprocesserna.

12.3.8 Liten samfinansiering inom områdena infrastruktur samt arbetskrafts- och kompetensförsörjning

Utvärderingen visar att graden av samfinansiering är låg inom områdena infrastruktur och arbetskrafts- och kompetensförsörjning. Detta är ett stort problem och hindrar en effektiv samhandlingsprocess i regionerna. Graden av samfinansiering är högre inom områdena innovationssystem och kluster samt entreprenörskap, företagsutveckling och företagsklimat. En orsak till dessa skillnader kan vara att det i regionerna har varit svårt att få med de statliga myndigheter som arbetar inom området arbetskrafts- och kompetensförsörjning i RTP-processen. Det har varit lättare att få med aktörer som arbetar med innovationssystem och kluster. Detta kan återigen ses i relation till hur direktiven ger ramar för olika myndigheters möjlighet att samverka (jfr 12. 8).

12.3.9 För stor tillgång till pengar kan hämma samverkansprocesser

Utvärderingen har funnit indikationer på att mängden resurser (pengar) kan ha en negativ inverkan på aktörernas vilja och motivation för samverkan. Flera programsamordnare har framfört att en riklig tillgång till pengar⁴², gör att alla som har idéer får finansiering för sina projekt. Detta medför att behovet av samverkan vid ansökningar minskar.

Om tillgången till pengar är väldigt låg påverkar detta viljan att samverka, det är inte lönt att samverka för så lite pengar. Det finns således indikationer på ett samband mellan tillgången på pengar och viljan hos aktörerna att samverka. Resurserna bör alltså falla inom ramen för ett ”optimum”, inte för mycket och inte för litet. Intervjuerna med program-samordnarna indikerar att i län med ett litet eller inget inslag av strukturfonder tvingas aktörerna att blanda kunskaper för att komma på smarta sätt att lösa problem i RTP-processen. Därmed tvingar knappheten på pengar fram den kreativa process som ger systemiska mervärden i genomförandet av RTP. En slutsats är att brist på pengar inte nödvändigtvis hindrar aktörers samverkan i RTP-processen. Att tillföra regioner mera pengar slentrianmässigt leder troligtvis till att aktörernas incitament att samverka försvagas.

12.4 Slutsatser och policyrekommendationer

Utvärderingens resultat sammanfattas här i ett antal slutsatser och med policyrekommendationer uppdelat på rubrikerna staten och regionerna.

För att RTP-arbetet ska kunna stödja de processer som främjar ekonomisk tillväxt på aggregerad nationell nivå är det nödvändigt att nationella och regionala insatser kompletterar varandra så att mervärden uppstår. Även om ITPS kan konstatera att mycket har utvecklats från RTA- till RTP-perioden, t.ex. lärande och processarbetssätt samt ytterligare fokusering på tillväxtfrågor, är detta är framför allt regionernas förtjänst. Med ett mer fokuserat stöd från central nivå kan arbetet på regional nivå stärkas ytterligare.

⁴² Som exempel kan nämnas finansiering via strukturfonderna

12.4.1 Staten

Slutsats 1: Otydliga direktiv försvårar sektorssamordningen

RTP ska främst syfta till att inom ramen för programarbetet samordna och initiera insatser inom relevanta politikområden. ITPS konstaterar dock att bristande samordning har försvårat RTP-processen. Av utvärderingen framgår att direktiven till statliga myndigheters medverkan i RTP har brister, vilket får konsekvenser för samhandling på regional nivå. I direktiven för RTP-arbetet finns ett stort antal myndigheter uppräknade. Med varierande intensitet uppmanas dessa att samverka i RTP-processen. Tidigare uppföljningar har pekat på oklara direktiv för hur centrala myndigheter förväntas medverka i de drygt tjugo parallella RTP-processer som förekommer i Sverige. Exempelvis när de centrala myndigheterna AMS och ESF-rådet via sina regionala organisationer har varit svagt integrerade i RTP. En konsekvens därav är att stora nationella insatser inte kunnat anpassas till olika regionala förutsättningar. Den så kallade stuprörspolitiken lever kvar inom stora delar av politikområdet för arbetskraftsförsörjning.

Ett annat exempel är Vinnova som genom så kallade "Calls" vill skapa konkurrens mellan projektägare för att främja kvalitet, men detta splittrar RTP-processen. De aktörer som arbetar med RTP-processerna i länen anpassar sin verksamhet efter vilka aktiviteter som kan få stöd genom Vinnova. Detta gör det svårt att hålla fast vid de systemiska aktiviteter som stödjer RTP-processen. I vissa mindre län⁴³ har det varit möjligt att arbeta förebyggande genom att ena aktörerna i gemensamma ansökningar. Detta ställer dock stora krav på regionalt ledarskap och i stora län är det nästintill omöjligt att få tillstånd processer där gemensamma ansökningar kan samordnas.

ITPS efterlyser inte mer styrning från statligt håll, men vill betona vikten av att direktiven blir tydliga (och även frihetsgraderna på regional nivå) när det gäller myndigheters nationella respektive regionala insatser i RTP. På så sätt underlättas möjligheterna till samverkan och samtidigt signaleras till andra aktörer att samverkan kan leda till positiva mervärden och effekter. Detta kan i sin tur underlätta samarbetsmöjligheter även i stora län

Policyrekommendation 1: Direktiven bör bli tydligare och renodlas

Direktiven om vilka myndigheter som ska medverka i RTP-processen behöver göras tydligare och renodlas. Det bör framgå i vilken grad medverkan skall ske. Tillväxtperspektivet bör vara det instrument som styr vilka myndigheter som ska medverka i det regionala tillväxtarbetet, men regionala förutsättningar ska avgöra. En sådan flexibilitet kan vara svår att genomföra men på sikt gynna tillväxten på regional nivå. Några exempel på myndigheter som bör få tydligare direktiv är AMS, Försäkringskassan, ESF-rådet, Vinnova och ALMI.

Slutsats 2: Otillräckligt centralt stöd i analysprocessen

ITPS har, precis som tidigare uppföljningar, konstaterat att det finns brister i analysernas funktion som plattform för en kunskapsuppbyggnad. Om en systemisk ansats i RTP anammats innebär det att aktörer med olika kompetenser och erfarenheter får en gemensam uppfattning om regionernas tillväxtförutsättningar. För det krävs såväl teoretisk som erfarenhetsmässig analys av tillväxtens drivkrafter och kunskaper om näringslivets historiska utveckling samt hinder och möjligheter för ekonomisk tillväxt. Det krävs även att regionens faktiska ekonomiska tillväxt relateras till vilken tillväxttakt som är möjlig att uppnå, givet begränsande faktorer som till exempel storlek, tillgänglighet och näringslivsstruktur etc.

⁴³ Små och stora län skall här ses som det antal invånare som rymmer inom regionen eller länen

ITPS menar att det är viktigt att systematiskt diskutera och analysera tillväxtbegreppet på en nationell nivå och utifrån ett regionalt perspektiv. Här skall man också vara medveten om att analys på nationella nivå inte alltid går att applicera på regional nivå.

Även om centrala myndigheter har god analytisk kompetens och tillgång till relevant data är det inte givet att detta kommer samtliga regioner till del eller förankras i regionerna. Den bild som förmedlas är upplevelsen av att olika myndigheter bättre kunde komplettera varandras analyser eller att vissa län själva saknar hög kompetens för att genomföra goda analyser. I några län har extern kompetens nyttjats medan i andra har inga nya analyser gjorts på nationell nivå, här har istället analyser från RTA återanvänts i framtagandet av RTP – med mindre lyckade resultat.

ITPS konstaterar att det finns ett mönster mellan utvecklingen i länens tillväxtprogram och en väl genomförd analys. Det finns exempel på två län (Södermanland och Kronoberg) där nya kunskaper har tillförts RTP-processen och tydligt satt spår i RTP-dokumentet. Detta gäller kunskaper om tillväxtens drivkrafter och empiriska kunskaper om näringslivets struktur och tillväxtförutsättningar i ett omvärldsperspektiv. ITPS menar att länen och regionerna bör kunna genomföra/få tillgång till relevant analys under RTP-processens gång.

Policyrekommendation 2: Stärk stödet till regionerna i analysprocessen

Oavsett vilken form det regionala utvecklingsarbetet får i framtiden visar den här utvärderingen att stödet till regionerna i analysprocessen bör öka. En rimlig väg att stödja analysprocessen är enligt ITPS att en central myndighet som till exempel Nutek eller Vinnova ges i uppdrag knyta sin ordinarie analysverksamhet närmare RTP-processerna i länen. Någon av dessa myndigheter kan i sitt uppdrag också ha till uppgift att ta tillvara ledande tillväxtforskning i Sverige⁴⁴ och utlandet. På lång sikt kan detta stödja kunskapsuppbyggnaden om faktorer som påverkar ekonomisk tillväxt och olika regiontypers roll och funktionella samspel i den ekonomiska tillväxtprocessen. Ett systemiskt angreppssätt är att NUTEK eller Vinnova ges i uppdrag att koppla extern forskning till de regionala tillväxtprocesserna för att ytterligare stödja kunskapsuppbyggnaden om regionernas tillväxtförutsättningar. Någon av dessa verk skulle även ges i uppdrag att etablera interaktiva läroprocesser för att sprida kunskap från forskning. Detta skulle leda till att mervärden skapas i de regionala analysprocesserna.

Av utvärderingen framgår också att långt ifrån alla regioner har samma sorts kompetens när det gäller analyser på regional nivå. Detta är också något som ITPS ser som angeläget att förbättra för att öka möjligheterna att alla kan göra goda analyser.

12.4.2 Regionerna

Slutsats 3: Stor spridning av sättet att genomföra RTP

Utvärderingen visar att spridningen är stor mellan regionerna när det gäller på vilket sätt genomförandet och finansieringen av RTP ska tolkas. I flertalet län dominerar projektformen. Problemet med projektformen är att processen inte blir systemisk. ITPS konstaterar att ett flertal kortvariga projekt inte gynnar ett tillväxtperspektiv. En process kräver ett längre tidsperspektiv med mer fokus och integration av olika verksamheter. De problem som ska lösas i RTP är komplexa och kräver en omfattande identifieringsprocess för att frilägga de grundläggande problemen. Det krävs även en

⁴⁴Ett exempel på en sådan organisation är CESIS vid Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.

dialog mellan ett stort antal aktörer om vilka åtgärder som effektivast kan lösa problemen och vilka aktörer som gör vad i genomförandeprocessen.

En systemisk process förutsätter att många aktörer samverkar så att åtgärderna kompletterar och förstärker varandra. Sett i det perspektivet är det inte effektivt med kortvariga projekt som inte stödjer varandra för att lösa ett problem. Detta synsätt bör dessutom kompletteras med ett starkt och fokuserat regionalt ledarskap där en regionalt samordnande aktör koordinerar olika aktörers insatser och etablerar tillit till och förståelse för ett processinriktat arbetssätt⁴⁵.

Policyrekommendation 3: Etablera en lärprocess med systemiskt perspektiv

Att arbeta med regionala tillväxtprocesser i ett systemiskt perspektiv är nytt. Kunskaperna växer fram successivt i ett samspel mellan praktiker, utvärderare, konsulter och forskare. Av utvärderingen konstaterar ITPS att några län har kommit längre än andra med att tillämpa det systemiska perspektivet i RTP. Inom governanceforskningen har intressanta kunskaper uppstått under senare år⁴⁶ men det är inte helt enkelt att förankra detta arbetssätt på regional nivå. En viktig kunskap att förmedla är förståelsen för de hinder som finns inbyggda i vårt sätt att tänka, vilket kan ses som en underliggande mekanism för framgång. Betydligt viktigare mekanismer bakom framgång är innovationsprocesser och teknikspridning. ITPS menar att den regionala och den nationella nivån behöver mötas och att återkommande erfarenhetsutbyten om hur det systemiska perspektivet kan tillämpas i det regionala utvecklingsarbetet förs fram och förankras. Nutek eller Vinnova bör ges i uppdrag att ta initiativ till sådana lärprocesser.

Slutsats 4: Näringslivet är för lite involverat i RTP

En brist i RTP är enligt ITPS att näringslivets medverkan i RTP-processen saknas. Även om tjänstemän från företagets intresseorganisationer finns med i många län är det företagare som efterlyses. Eftersom RTP ska stärka näringslivets tillväxtförutsättningar är det viktigt att dessa är med och förmedlar sin specifika kunskap till programmen. I tillväxtforskningen framhålls ”tyst kunskap” som en viktig mekanism bakom ekonomisk tillväxt. Tyst kunskap är sådan kunskap som inte är kodifierad och därmed inte allmänt spridd. Att förfoga över och använda tyst kunskap är därför en viktig tillgång i ekonomiska tillväxtprocesser, lika viktig är tyst kunskap i RTP-processen.

Av utvärderingen framgår att regioner där relationer med företrädare för näringslivet är väletablerade och där information som inte är allmänt tillgänglig i offentlig statistik⁴⁷ erhåller RTP-processen värdefulla kunskaper som gör att åtgärdernas relevans och träffsäkerhet ökar. Väl etablerade länkar till näringslivets företrädare kan också leda till en ökat nätverkande, vilket ökar näringslivets förståelse för det systemiska perspektivet och på vilket sätt olika åtgärder hänger ihop.

⁴⁵ Jfr exemplet under 12.2 om en ”systemisk arbetsform”.

⁴⁶ För en detaljerad sammanfattning av governanceforskningen – se kapitel 3.

⁴⁷ Här kan nämnas näringslivets rangordning av ett antal regionala tillgångar och dess vikt för framtida tillväxt

Policyrekommendation 4: En insiktsfull analys är en bra plattform för involvering av näringslivet

ITPS anser att två sammanhängande resultat kan spåras i utvärderingen. Det ena resultatet är att analysernas funktion som kunskapsuppbyggande är bristfällig. Det andra resultatet är att näringslivets medverkan är svag. Det finns mycket som talar för att det finns ett samband mellan svaga analyser och svag medverkan från näringslivet då det framgår att insiktsfulla analyser är en bra plattform för en dialog med näringslivet i samtliga delar i RTP-processen. Detta är något som ITPS menar innehåller en potential för tillväxt och som behöver förbättras i hela processen. En höjning av analysernas kvalitet är av vikt, inte minst när det gäller dess positiva inverkan på näringslivets medverkan. Det krävs dock att dialogen med näringslivet innehåller interaktiva processer där näringslivet i olika sammanhang bidrar till analysen med kunskaper och erfarenheter med relevans för RTP-processen och som inte är tillgängligt i offentlig statistik. Sådan information ökar betydelsen och träffsäkerheten i genomförandet samt ökar näringslivets vilja att medverka i åtgärderna inom RTP.

För att näringslivets representanter skall se det meningsfullt att aktivt delta i RTP-processen menar ITPS att lösningen bör finnas i en förändrad politik, t.ex. skulle företagen kunna ges någon form av stöd för att delta.

Lärdomar och framtida kunskaper om RTP

Utvärderingen visar att aktörer som verkar inom programmen tagit lärdom av tidigare utvecklingsprogram – men det tidsintervall som startade vid strukturfondsprogrammen och på gått fram till nu har varit nödvändigt för lärprocessen. Programarbete tar tid att utveckla, vilket förmodligen hänger nära samman med att processarbete kräver andra organisatoriska principer, principer som aktörerna själva inte haft erfarenhet av tidigare. De insatser som görs har som syfte att gynna tillväxt men delar av utvärderingen lyfter implicit fram frågan om RTP är till för företagarna eller för staten?

Det verkar rimligt att nästa steg i utvärderingen av RTP koncentreras till utfallen av arbetsprocesser, programlogiken den vertikala och regionala sektorssamordningen. Det framgår också en efterfrågan på effekter med RTP. Ett sätt att mäta effekterna skulle kunna göras om konjunkturen kunde kontrolleras mot nyetableringar av företag.

Utvärderingen visar också att analyser av processer inte enbart låter sig studeras i termer av effekter och utfall. För att göra studieobjektet rättvisa kan i vissa fall krävas en kombination av kvalitativa och kvantitativa studier. Partnerskapen liksom programsamordnare har lyft fram kritik till de stora och omfattande enkäterna där de bland annat pekat på att frågorna i vissa fall är felaktigt ställda och inte ger det svarsutrymme de önskar.

Referenser

- Danermark, B. & Kullberg, C (1999) *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund.: Studentlitteratur.
- Eriksson, A. (2005) *Samhandling för innovationsledd tillväxt*. Vinnova.
- Fregert, K. & Jonung, L. (2005) *Makroekonomi, teori, praktik och institutioner*. Studentlitteratur
- Gorpe, P (2006). Svenska partnerskap en översikt. Underlag till, "Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet", SOU 2006:3.
- Helpmann, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*, Harvard University Press
- ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet. ITPS, 2003 Ex antebedomning av de regionala tillväxtprogrammen.
- Lindström, B (2005) *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*(A2005:011). Östersund: ITPS
- På väg mot hållbar tillväxt? Regionala tillväxtprogrammen 2004. Info 044-2005, NUTEK, maj 2005
- Nationell samordning för regional utveckling – slutrapport 2003-10-01. Huvudrapport. NUTEK R 2003:13, Stockholm 2003
- 2005 års regleringsbrev (rskr 2004/05:117)

Appendix

RTPs syfte, riktlinjer och översiktligt innehåll

Syfte

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. I propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4) tar regeringen initiativ till regionala tillväxtprogram. Med tillväxtprogrammen vill regeringen förstärka och förbättra det programorienterade arbetssätt som introducerades i samband med arbetet med EU:s strukturfonder och regionala tillväxtavtal.

RTP utgår från ställningstagandet att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin region och därmed även om vilka insatser och åtgärder som är lämpligast för att uppnå hållbar regional tillväxt. RTP syftar till att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Med en inriktning på områden inom vilka sektorssamverkan är nödvändig avses att RTP bör fungera som ett aktivt redskap för utveckling av verksamheter som kräver insatser från ett flertal aktörer. RTP ska främst syfta till att inom ramen för programarbetet samordna och initiera insatser inom relevanta politikområden (regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem, landsbygds politik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik) utifrån lokala och regionala behov och förutsättningar.

Riktlinjer

De regionala tillväxtprogrammets sammanhang

RTP bör sättas in i ett större sammanhang för att underlätta prioriteringar och fokusering. Regionala utvecklingsprogram (RUP) är en bred samlad utvecklingsstrategi för hållbar utveckling som kan ligga till grund för olika delprogram som ska bidra till att uppnå ett för regionen gemensamt och övergripande mål. RTP bör betraktas som ett sådant delprogram. Nationella program (t.ex. program för att långsiktigt stärka lokal näringslivsutveckling, nationellt program för utvecklingen av innovationssystem och kluster, program för ökad innovationskraft inom de mineralutvinnande branscherna, program för utveckling av det nationella träklustret, nationellt program för entreprenörskap) syftar till att utveckla viktiga perspektiv, öka kompetensen samt sprida viktiga erfarenheter inom ett specifikt område inför och under arbetet med RTP.

Länen är ansvariga för planeringen av den regionala transportinfrastrukturen. Tidsmässigt är den planeringen koordinerad med RTP, vilket syftar till att regionala infrastrukturåtgärder som bedöms utgöra viktiga hållbara tillväxtförutsättningar utifrån ett näringslivsperspektiv behandlas inom ramen för den länsvisa planeringsprocessen för transportinfrastruktur. En långsiktig svensk regional utvecklingspolitik ska bygga på insatser som ligger väl i linje med svenska prioriteringar. Regeringen vill därför betona vikten av att det arbete som sker och de medel som finns inom ramen för EU:s strukturfondsprogram i så hög grad som möjligt bidrar till genomförandet av RTP.

Processbaserat arbetssätt

Arbetet med RTP ska präglas av en process- och resultatorienterad arbetsform där analys, utformning, planering samt uppföljning och utvärdering ses som kontinuerliga inslag under hela programperioden. De regionala partnerskapen utgör kärnorna i arbetet och ska ha en viktig roll i genomförandet samt en påverkande och granskande funktion. De regionala partnerskapen ska aktivt delta i programmens samtliga faser. Partnerskapens sammansättning ska spegla olika grupperingar (företrädare för privat, offentlig, inklusive statliga myndigheter, och ideell sektor) som arbetar aktivt med hållbara tillväxtfrågor. En viktig uppgift för partnerskapen är att definiera hållbara tillväxtförutsättningar utifrån ett näringslivsperspektiv och i programmet prioritera de insatser som bäst bidrar till att uppfylla dessa. Medverkande parter kan ha olika roller såsom idégivare, organisatör, finansör och genomförare. En viktig funktion för partnerskapen ska vara att kontinuerligt följa genomförandet av programmen. Programmens inriktning på att förbättra förutsättningarna för en hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv förutsätter en dialog med företagare och arbetstagare och dess företrädare. Ett samarbete mellan de regionala kompetensområden och de regionala partnerskapen ska utvecklas. Hur olika aktörer avses delta i programmens genomförande ska framgå av programmen.

Hållbar tillväxt

RTP ska bidra till en hållbar tillväxt, dvs. tillväxt som bidrar till en hållbar utveckling. Programmen ska bidra till att nuvarande och kommande generationer kvinnor och män kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Det är i sammanhanget viktigt att även sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för en hållbar tillväxt. RTP ska bidra till en hållbar nationell tillväxt genom att tillvarata lokala och regionala resurser och förutsättningar och därmed bidra till att uppnå berörda nationella mål. Hållbarhetsperspektivet ska beaktas under hela programarbetet.

Analys

Programarbetet ska ta sin utgångspunkt i en SWOT-analys av regionen (styrkor, svagheter, möjligheter och hot) med fokus på hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv som ger en översikt över regionens utvecklingspotential. Målet är att lyfta fram den regionala profilen och de specifika utvecklingsmöjligheter som ska utgöra grund för programarbetet. Analyser som legat till grund för de regionala tillväxtavtalen bör kunna utgöra en viktig utgångspunkt för arbetet, men är ofta otillräcklig för att analysera dynamiska processer och tränga djupare in i särskilda områden. Den översiktliga analysen bör därför kompletteras med följande aspekter:

- Näringslivsperspektivet är en central utgångspunkt för analys- och programarbetet. Näringslivsperspektivet innebär inte bara att beakta befintliga strukturer och förutsättningar utan hänsyn måste också tas till en förväntad framtida utveckling.
- Analysen bör innehålla jämförelser med andra regioner inom såväl som utanför landet.
- Hållbarhetsperspektivet ska vara en integrerad del av arbetsprocessen redan i samband med analysarbetet. Analyser ska spegla ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar som drivkrafter för hållbar tillväxt. All individbaserad statistik ska vara uppdelad på kön för att synliggöra och möjliggöra en diskussion om förhållanden och villkor för kvinnor och män i regionen.
- En övergripande regionanalys bör ligga till grund för mer djupgående studier av särskilda områden som kopplas specifikt till programarbetet.

Analysarbetet är centralt i samband med utformningen av programmet, men ska även ha en fortsatt betydelse under genomförandefasen. Väl fungerande funktionella regioner och nätverk av sådana regioner är viktiga förutsättningar för hållbar tillväxt och därför ska RTP utformas med särskild hänsyn till lokala arbetsmarknadsregioner. I lokala arbetsmarknadsregioner och andra funktionella indelningar tydliggörs i många fall kommunernas viktiga roll för ett framgångsrikt utvecklingsarbete och kommuner bör erbjudas att aktivt delta i analysarbetet. Följande frågor ska särskilt analyseras:

- *Arbetskraftsförsörjningen.* Arbetskraftsförsörjningen och dess betydelse för företagens utvecklingskraft ska särskilt analyseras inom ramen för tillväxtprogrammen. I de analyser som genomförs ska såväl ett jämställdhetsperspektiv som ett integrations- och mångfaldsperspektiv beaktas. Analysarbetet ska även förhålla sig till möjligheten att bidra till företagens arbetskraftsförsörjning genom ökad rörlighet.
- *Entreprenörskap, företagande och företagsklimat.* En analys av regionens behov av entreprenörskapsåtgärder ska genomföras. Denna ska kompletteras med en sammanställning av pågående aktiviteter på området inom regionen. Jämställdhets-, samt integrations- och mångfaldsaspekter ska särskilt belysas. Arbetet bör kopplas till nationella program inom området.
- *Innovationssystem och kluster.* En kartläggning av internationellt konkurrenskraftiga kluster i Sverige ska genomföras inom programmet. Kartläggningen ska avse både nationella kluster med regional nedbrytning, kopplingen mellan dessa, samt regionala och lokala kluster. Kunskaper och erfarenheter från det nationella programmet ska nyttjas. Vidare ska resultat av det regionala arbetet komplettera det nationella programmet.

Program

De analyser som genomförs ska ligga till grund för utformningen av RTP. Programmen ska ange inriktningen av det regionala arbetet för hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv. I utformning och genomförande av programmen ska hänsyn tas till i sammanhanget relevanta funktionella regioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Tillväxtprogrammen ska ligga till grund för en processororienterad arbetsform vilket innebär att genomförandet av åtgärder inom respektive insatsområde sker inom ramen för handlingsprogram.

Finansiering

Statliga myndigheter medverkar i tillväxtprogrammen med utgångspunkt från de mål som gäller för berört politikområde och det regelverk som styr användningen av aktuella anslag. Därutöver ska vissa myndigheter även bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. De statliga medel som bör användas för finansiering av åtgärder inom RTP återfinns inom exempelvis följande politikområden; regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och transportpolitik.

Uppföljning och utvärdering

Arbetet med RTP är en läroprocess för såväl myndigheter, organisationer, företag som individer. Syftet med en lärande process är att de som berörs kontinuerligt ska kunna dra nytta av de gemensamma erfarenheter som uppnås och därmed successivt kunna lösa nya uppgifter mer effektivt. Den processororienterade arbetsformen, som tillväxtprogrammen innebär, ska präglas av ett kontinuerligt lärande genom vilket nya kunskaper kan bidra till en vidareutveckling av ett tvärasektoriellt arbetssätt. Uppföljningar och utvärderingar är nödvändiga inslag i denna läroprocess.

Beskrivning av Regionala Tillväxtprogram 2004–2007

De regionala tillväxtavtalen (RTA) har nu ersatts av RTP. I nedanstående bild ges en översiktlig beskrivning av de olika insatsområden som särskilt lyftes fram i respektive tillväxtprogram.

Tabell 10 Beskrivning av de Regionala tillväxtprogrammen 2004-2007 fördelade på län och insatsområde, jan 2005

Blekinge	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprenörskap, företagande och företagsklimat • Lärandet och arbetskraften • Kluster och innovationssystem • Östersjöperspektiv 	Dalarna	<ul style="list-style-type: none"> • Det kreativa Dalarna • Det lärande Dalarna • Det attraktiva Dalarna
Gotland	<ul style="list-style-type: none"> • Upplevelseturism • Interaktiva medier • Tillverkning och tjänster • Basförutsättningar • Regional tillväxtutbildning 	Gävleborg	<ul style="list-style-type: none"> • Regionförstoring • Kompetens- och Arbetskraft för tillväxt • Företagsutveckling och entreprenörskap
Halland	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetskraftsförsörjning • Entreprenörskap • Tillväxtområden 	Jämtland	<ul style="list-style-type: none"> • Upplevelsenäringarna • Skogen som resurs • Distansoberoende tjänster • Entreprenörskap och företagandets villkor
Jönköping	<ul style="list-style-type: none"> • Utbildning och forskning • Attraktivitet • Företagsutveckling • Infrastruktur 	Kalmar	<ul style="list-style-type: none"> • Regional mobilisering för höjd lönsamhet • Förbättrat företagsklimat och kompetensutveckling för ökad tillväxt • Hållbar infrastruktur som tillväxtfaktor
Kronoberg	<ul style="list-style-type: none"> • Innovationssystem och klusterbildningar • Entreprenörskap, företagande och företagsklimat • Upplevelsenäringen • Arbetskraftsförsörjning • Strukturfondsinsatser 	Norrbottn	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk samverkan/näringslivsutveckling • Attraktiv region • Kompetensförsörjning

Skåne	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetskrafts- och kompetensförsörjning • Stärkt tillväxt i skånskt företagande • Kluster och innovationssystem • Infrastruktur och tillväxtfaktorer 	Stockholm	<ul style="list-style-type: none"> • Trafik och bostäder • Kompetens och utbildning • Entreprenörskap- och innovationsmiljö • Tillväxtkluster • Tillväxt Öst • Särskilda insatser
Södermanland	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetskraftsförsörjning • Regionförstoring • Entreprenörskap • Innovationssystem och kluster 	Uppsala	<ul style="list-style-type: none"> • Kluster, innovationssystem och andra företagsgrupperingar med tillväxtpotential • Entreprenörskap, företagande (innovativa företagare) och företagsklimat • Kompetens- och arbetskraftsförsörjning • Internationalisering
Värmland	<ul style="list-style-type: none"> • Ledarskapet • Kompetensen • Livsmiljön • Rörligheten • Näringslivet 	Västmanland	<ul style="list-style-type: none"> • Företagsamhet • Kompetens i arbetslivet • Attraktionskraft
Västra Götaland	<ul style="list-style-type: none"> • Stimulera nyskapande • Ta tillvara och utveckla mänskliga resurser • Utveckla infrastrukturen • Delregionala program 	Västerbotten	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckling av infrastrukturen • Näringslivsutveckling • Kompetensutveckling och arbetskraftsförsörjning i näringslivet • Areella näringar med kombinationer • Natur, kultur och livsmiljö
Västernorrland	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamik i näringsliv • Västernorrland-attraktivt och funktionellt • Prioriterade kluster och innovationssystem 	Örebro	<ul style="list-style-type: none"> • Regionala jordmånen • Fördjupade satsningar
Östergötland	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetskraftsförsörjning • Innovationssystem, entreprenörskap och företagande 		

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdraget att bidra till en insiktsfull tillväxtpolitik i Sverige. ITPS förser främst Regeringskansliet, riksdagens ledamöter samt andra statliga myndigheter med underlag i form av statistik, utvärderingar och analyser inom näringspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens områden.

En insiktsfull tillväxtpolitik grundar sig på:

- Statistik och analyser av näringslivets struktur och dynamik – för att få en aktuell och relevant bild av hot och möjligheter.
- Utvärderingar av resultat och effekter av politiska åtgärder och program – för att lära av genomförda insatser.
- Omvärldsanalyser för att blicka utåt och framåt – vilka är framtidens frågor på den svenska tillväxtpolitikens agenda?

Att förmedla detta underlag är ITPS uppgift.