



Samverkan 6.1

Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?

Utgivarens förord

EU-medlemskapet har inneburit nya medel och former för arbetet med regional utveckling och näringspolitik. Ett inslag är de regionala partnerskap som är navet i genomförandet av EU:s regionalpolitik och i arbetet med tillväxtavtalen inom den nationella regionala näringspolitiken.

Partnerskap som begrepp för denna samverkan mellan stat, kommun, näringsliv och ideella organisationer har en positiv värdeaddering – inom partnerskapet kraftsamlas för det gemensamma målet regional utveckling och tillväxt. För Statskontoret, som arbetar med frågor om hur offentlig förvaltning styrs och organiseras, väcker samtidigt partnerskap som samverkans- och arbetsform en rad frågor: Är partnerskap en ny verksamhetsform? Hur påverkar de beslutsfattande, möjligheter att styra och utkräva ansvar? Förändras förutsättningarna för insyn? Vad innebär de för den demokratiska legitimiteten i utvecklingsarbetet?

Vi lät frågorna gå vidare till Peter Gorpe, som har mångårig erfarenhet av regionalt utvecklingsarbete i Stockholms län och som tidigare har arbetat med frågor om organisation, planering och styrning som forskare vid Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm och utredare hos Statskontoret. Uppdraget var att utifrån litteraturstudier, egen erfarenhet och kontakter med forskare och praktiker belysa partnerskap som organisation.

Peter Gorpe visar hur partnerskapen fogar in i en lång tradition av organiserat samarbete. Han ger många belysande exempel och referenser till forskningsrapporter. Vi hoppas att rapporten ska fylla en uppgift både som orientering om vilka förändringar partnerskapen faktiskt inneburit och som inspiration till fortsatta tankar om organisatoriska lösningar för ett effektivt arbetet för regional utveckling och tillväxt.

Författaren svarar själv för innehållet i rapporten.

Anna Karlgren

Författarens förord

Denna rapport har utarbetats under kort tid för Statskontorets räkning. Uppdraget till mig var att belysa betydelsen av de nya regionala partnerskap som har etablerats dels inom EU:s regionalpolitik dels genom de regionala tillväxtavtalen. En fråga som löper genom hela texten, och som avspeglas i rapportens namn är hur begreppet partnerskap förhåller sig till annan samverkan.

Underlaget har jag främst hämtat från egen erfarenhet och från litteratur, utvärderingar och andra promemorior. Det fanns mer skrivet än jag anat vid uppdragets början. Jag har därför huvudsakligen hållit mig till svensk litteratur och svenska erfarenheter, även om detta kan verka märkligt med tanke på att begreppet partnerskap kommer från EU och används i de flesta EU länder. Men någon utblick till andra EU-länder har jag inte hunnit med.

Jag har tidigare har arbetat som utvecklingsdirektör på Länsstyrelsen i Stockholms län. Jag deltog då aktivt i två regionala partnerskap – kompetensutveckling för anställda i småföretag, Växtkraft Mål 4, och det nordiska skärgårdssamarbetet, Interreg II B. Jag deltog också, fast mindre aktivt, i den lokala sysselsättningspakten i Stockholm stad. I avdelningens arbete ingick vidare att handlägga skärgårds- och fiskefrågor, som ingick i målprogrammet 5b resp. 5 a. Kansliet för det nationella skärgårdsprogrammet låg inom avdelningen. Jag deltog också i delar av arbetet med det regionala tillväxtavtalet innan jag slutade på Länsstyrelsen.

Till min hjälp har jag haft Mikaela Munck af Rosensköld, som också har lång erfarenhet av regionala utvecklingsfrågor, senast i ett arbete för partnerskapet i Barents regionen. Hon har hjälpt mig att hitta personer som gjort studier av partnerskap samt läst och sammanfattat en del av dessa rapporter. Jag har också etablerat direktkontakt med några av dessa forskare och utredare, som i allmänhet har gjort omfattande intervjuer med personer som deltagit i olika partnerskap. Tiden har inte medgivit eget fältarbete.

Stockholm i december 2000
Peter Gorpe

Innehåll

0	Sammanfattning	9
1	Begreppet partnerskap är hämtat från EU	15
1.1	Partnerskap i EU:s regelverk	15
1.2	Partnerskap som garanti för delat engagemang	16
1.3	Regioner med traditioner	18
1.4	Begreppet Partnerskap i strukturfonderna	19
1.5	Regionala tillväxtavtal – strukturfondsprogram på svenska	20
2	Partnerskapen har fått en fastare organisatorisk form	23
2.1	Ganska rörig organisation under den första programperioden	23
2.2	Från beslutsgrupp till strukturfondsdelegation	24
3	Fyra modeller för partnerskap	27
3.1	Övervakningskommittéerna	27
3.2	Strukturfondsdelegationerna	28
3.3	Regionala kommittéer till mål 3	29
3.4	Regionala tillväxtavtal	30
4	Begreppet partnerskap i andra sammanhang	33
4.1	Business partners och parter på arbetsmarknaden	33
4.2	Lokal utveckling	34
4.3	Forskningssamarbete	36
4.4	Samverkan forskning – näringsliv	37
4.5	Fysisk planering	38
4.6	PPP – ett fall för sig	39
4.7	Förhandlingsplanering	40
4.8	Regionala kompetensråd – inga partnerskap?	41
5	Organiserat samarbete inom regional utveckling inget nytt	43
5.1	Länsplanering och länsprogram under 1970 och 80-talen	44
5.2	Strukturkriser 1975-85 och projektarbete 1980 och framåt	45
5.3	Permanent samverkansstrukturer	46
5.4	Planering och program på nytt under 1990-talet	48
5.5	Småföretagsstöd och landshövdingeuppdrag	48
6	Samverkan då – partnerskap nu	51
6.1	Varför nu – motiv nr. 1: komplexitet	51
6.2	Varför nu – motiv nr.2: politiskt inflytande	54

7	Dags för definition	55
7.1	Vad säger litteraturen?	55
7.2	En summering – två tolkningar	58
8	Samhällsstyrning i nätverksekonomin	61
8.1	Nätverksföretaget	61
8.2	Företagskluster och industriella distrikt	63
8.3	Samhällsstyrning har aldrig kunnat renodlas	65
8.3.1	Integrationsorgan i offentlig förvaltning	65
8.3.2	Integration mellan offentligt och privat	66
8.3.3	Sektororgan och sektorsamordnande organ	67
8.4	Partnerskap – ett annat ord för att besluta ”i samråd”?	68
9	Partnerskapens effekter	71
9.1	Det finns mycket gott att säga	71
9.1.1	Ett sätt att mobilisera resurser	71
9.1.2	Ger legitimitet i många läger	72
9.1.3	Stort spelrum öppnar för initiativ	73
9.1.4	Korten på bordet	74
9.1.5	Mer kunskap till fler	74
9.1.6	Ett metod att gå från samtal till samverkan	76
9.1.7	Nya kontakter är aldrig fel	77
9.1.8	En metod att skapa regional värdegemenskap	77
9.2	De medverkande är i allmänhet positiva	78
9.3	Ett specialfall av fördelar att arbeta i grupp	80
9.4	Men partnerskap är inte oproblematiska	81
9.4.1	Partnerskap och demokrati	81
9.4.2	Positivt laddade ord förblir ofta oemotsagda	83
9.4.3	Give a little boy a hammer....	84
9.4.4	Partnerskap och effektivitet – de omvända pyramiderna	85
9.4.5	Partnerskap och effektivitet – samverkan kostar	87
9.4.6	Partnerskap och rättssäkerhet	88
9.4.7	Partnerskap och kontinuitet	89
9.5	En not om politik, program och projekt	91
10	Slutsatser om partnerskap	97
10.1	Platon och partnerskapet	97
10.2	Partnerskap på prov	99
10.3	Permanent flerpartersorgan?	101

0 Sammanfattning

Det här är en resonerande och problematiserande rapport. Den belyser EU:s begrepp partnerskap ur flera olika synvinklar. Min ambition har varit att försöka gå till botten med detta begrepp – vad det står för i olika sammanhang, i vilken mån begreppet speglar en ny verklighet eller ett nytt sätt att tänka, varför man ibland använder beteckningen partnerskap, ibland inte, hur partnerskap förhåller sig till annan organiserad samverkan vad som är bra, vad som är dåligt, osv.¹

Begreppet är hämtat från EU:s olika strukturfondsprogram. Ursprungligen avsågs dels vertikal samverkan ("close consultation") mellan kommissionen, det berörda medlemslandet och organ på regional och lokal nivå, dels horisontell samverkan mellan t.ex. offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter. Nu läggs störst vikt vid horisontell samverkan inom respektive region. Det vertikala momentet märks mest i det skede när programutkastet diskuteras mellan kommissionen och medlemslandet.

Arbete i partnerskap uppfattas allmänt som en garanti för ett brett engagemang i EU:s utvecklingsprogram. I flertalet medlemsländer har den regionala dimensionen av historiska skäl starkare förankring än i Sverige. De regionala tillväxtavtal som utarbetas av olika sammanslutningar av regionala parter under ledning av länsstyrelse respektive självstyrelseorgan (i fyra försökslän) har i mycket modellerats efter strukturfondsprogrammen.

Den svenska förvaltningsorganisationen för strukturpolitiken var under perioden 1995-99 ganska oklar och komplicerad. Regeringen valde att bygga upp en i stort parallell organisation vid sidan av den redan existerande förvaltningsorganisationen för regional- och näringslivspolitik. Organisationen har förenklats inför perioden 2000-2006, men vissa oklarheter kvarstår. Schematiskt kan fyra olika modeller för partnerskap iakttas. Grunden

¹ Det förhållningssätt som kultursociologen Johan Asplund ger uttryck för i boken *Om undran inför samhället*, Argos 1970 känner jag stark sympati för.

för denna indelning är vilka beslutsbefogenheter respektive grupp har.

Övervakningskommittéerna är ofta ganska stora. Där finns politiker och tjänstemän samt företrädare för arbetsmarknadens parter och andra organiserade intressen. Kommittéerna slår fast vissa viktiga principer för arbetet, men befinner sig långt från genomförandet. *Strukturfondsdelegationerna* (mål 1 och 2) är något mindre och domineras av kommunpolitiker. De är kopplade till länsstyrelser och har till uppgift att fördela EU-medel till program och projekt. Parterna förväntas bidra till den nationella medfinansieringen. De *regionala kommittéerna* kopplade till mål 3 består av tjänstemän vid regionala organ, arbetsmarknadens parter och näringslivsorganisationer. De har policyskapande uppgifter och följer arbetet kontinuerligt, "krattar manegen", men ansvarar inte för fördelningen av bidrag. De formella beteckningarna i de nämnda fallen är inte "partnerskap" även om ordet ofta används i dagligt tal.

Den fjärde modellen finner man i anslutning till arbetet med *regionala tillväxtavtal* (RTA). I de flesta län finns olika samverkansgrupper, ofta talar man om det lilla och det stora partnerskapet. De parter som undertecknar RTA utgör dock kärnan, ofta länsstyrelse/självstyrelseorgan, länets kommuner eller kommunförbund, landsting, länsarbetsnämnd, Almi Företagspartner, Handelskammare, regional högskola. Några öronmärkta anslag har inte kopplats till dessa avtal. Deltagarnas uppgift är således främst att själva bidra finansiellt till program och projekt som faller inom RTA.

Begreppet partnerskap används också i andra sammanhang. Ett exempel är EU-programmet Leader, landsbygdsutveckling, som förutsätter att lokalt förankrade grupper bildas. Också inom forskningsvärlden talas om partnerskap, men då avses vanligtvis samverkan mellan forskare vid högskolor och företag i olika länder. Ett särskilt begrepp är PPP – Public Private Partnership – som används när näringslivet delfinansierar vissa åtgärder som normalt finansieras med offentliga medel, t.ex. stadsförnyelse

eller infrastruktur. Förhandlingsplanering, som förekommer inom den fysiska planeringen, har vissa likheter med PPP-begreppet.

Samverkan är inget nytt i den svenska samhällsorganisationen i allmänhet och den svenska regionalpolitiken i synnerhet även om ordet partnerskap inte har använts. Redan på 1970-talet gjordes regionala utvecklingsprogram (länsplanering) där många parter engagerades. Senare har flerpartssamverkan varit vanlig i samband med olika regionala mobiliseringar vid strukturkriser och aktioner för att dra resurser till regionen, främst högskolor och infrastruktur. Samverkan och delfinansiering har varit ett genomgående drag i den regionala projektpolitik som tog sin början omkring 1980 och har fortsatt in i EU-programmens tid. Länsstyrelser, länsarbetsnämnder, Almi Företagspartner, Teknikbrostiftelsen, kommuner och landsting är vanliga samverkansparter, men också nationellt verksamma organisationer som Nutek, Exportrådet, Invest in Sweden, KK-stiftelsen. Rader av permanenta samverkansorgan har byggts upp, bl.a. mellan offentliga organ och det lokala och regionala näringslivet såsom olika teknik- och utvecklingscentra.

Jag ser två dominerande förklaringar till att samverkanstankarna fått förnyad aktualitet under 1990-talet. Det handlar alltså inte bara om att ett nytt begrepp introducerats. Den första förklaringen är att antalet aktörer på den regionala arenan har ökat, delvis som en följd av den ekonomiska krisen. Politiska initiativ har avlöst varandra, ofta i form av mer eller mindre lösa projekt-pengar. ”Projektnomader” och samhällsentreprenörer har strömmat till. Det har blivit en ”regional röra”. Används verkligen de sammantagna resurserna på bästa sätt, är det många som frågar sig. Här kan idén om partnerskap passa in. Om alla de viktigaste aktörerna samverkar får vi en överordnad sammanhållande organisationsstruktur.

Det andra motivet är att vissa grupper i samhället sett att principerna bakom EG:s strukturfonder passar bra för att stärka den egna gruppens position. Det gäller i första hand politiker verksamma på lokal och regional nivå, som tagit fasta på tankarna om ”regionernas Europa” samt arbetsmarknadernas parter som häm-

tat näring från EU:s betoning av de sociala parternas betydelse främst när det gäller kompetensutveckling inom (mindre) företag.

Det finns en ganska rikhaltig litteratur om partnerskap. Någon entydig definition är dock svår att hitta. Ibland verkar det som de flesta samverkansformer kan kallas för partnerskap. I någon mån särskiljande är ändå att partnerskap förutsätter en viss permanens och t.ex. avser såväl planering som genomförande och uppföljning av ett program. Vidare förutsätts ett tydligt engagemang från deltagarna och att dessa samverkar på jämställda villkor.

Begreppet partnerskap har huvudsakligen använts inom områden som innehåller en tydlig regional eller lokal dimension. Deltagarna kommer från offentlig sektor och från näringslivet samt oftast också från frivilligsektorn. Ett partnerskap är ingen ny associationsform som hålls samman av ett visst regelverk. Det sammanbindande är en avsiktsförklaring vanligen utformad som ett program bakom vilket de deltagande organisationerna ställer sig.

Är partnerskap samhällsorganisationens svar på företagens omvittnade övergång till arbete i nätverk? Efter rätt mycket fundering har jag kommit fram till att sambanden inte är så tydliga. Utvecklingen av "nätverksekonomin" och näringslivets tendens att gruppera sig i lokala utvecklingskluster har bitvis sina egna förklaringsgrunder. Inom offentlig förvaltning har det alltid funnits starka behov av att finna integrationsformer mellan olika myndigheter och samhällsstrukturer. Ett återkommande dilemma när det gäller samhällsorganisationen är avvägningen mellan specialisering i sektorer och sammanvägning i geografiska helheter. Partnerskap kan kanske till viss del ses som en ny integrationsform i samhällsförvaltningen som kompletterar andra sektorövergripande strukturer, främst kommuner och länsstyrelser.

Det finns mycket gott att säga om samverkan i partnerskap. Vid närmare granskning visar det dock sig att en hel del av de positiva effekter som brukar redovisas i olika utvärderingar snarare är positiva effekter av grupparbete i största allmänhet och av umgänge över verksamhetsgränser (ett slags Rotaryeffekt). Specifika fördelar är emellertid att partnerskapsidéen understryker det

delade ansvaret och därmed lockar fram ett betydande engagemang från de deltagande parterna. En annan specifik effekt är att de olika deltagarna i partnerskapet kan ha lättare att skapa positiv uppslutning från de egna leden än vad en ”utomstående” skulle ha haft – även om innehållet hade varit detsamma.

Många statsvetare är kritiska till partnerskapsmodellen. De menar att det inte går att utkräva ett politiskt ansvar av en gruppering som består av en blandning av företrädare för olika politiska nivåer och organ och i vissa fall även företrädare för intressegrupper. Mot detta kan dock sägas att även tidigare former av regionala utvecklingsprogram och projekt tillkommit i likartade blandadministrativa former. En annan kritisk punkt har att göra med arbetets effektivitet. Visst har samverkan i olika former positiva effekter, men det finns en baksida i form av en omfattande samrådsbyråkrati. Det kan varje mötestrött tjänsteman eller politiker intyga. Byråkratin ligger i det här fallet inte primärt hos de regeltillämpande myndigheterna utan i själva beslutssystemet. En tredje kritisk invändning avser rättssäkerheten. Deltagare i de partnerskap som fattar direkta stödbeslut är ofta själva mottagare av stöd. Detta är ett besvärligt jävsdilemma.

Bör stat och kommun stimulera partnerskap också inom andra områden? Jag tror inte att så mycket vore vunnet med detta och rekommenderar därför försiktighetsprincipen. Nya begrepp blir lätt populära under en kort tid, men sedan allt mer slitna. Risken för en sådan utveckling är tämligen stor just genom att begreppet är så töjbart att väldigt många olika samverkanskonstellationer skulle kunna kalla sig partnerskap. Det finns visserligen vissa positiva laddningar i partnerskapsbegreppet i förhållande till det mer alldagliga samverkan, främst markeringen av ömsesidigt engagemang och ansvarstagande. Dessa positiva laddningar kvarstår dock om parterna, såsom ofta är fallet, går in i fasta grupperingar med egna associationsformer såsom bolag, stiftelser eller föreningar eller organisationsenheter av typen styrgrupp, samrådsgrupp.

Behov av fasta samverkansgrupperingar där flera olika sektorer och huvudmän är företrädade kan säkert finnas också inom andra

områden än regional utveckling. Innan nya organ bildas bör man dock noga fråga sig om det verkligen är bristen på samverkan som är områdets viktigaste problem. Alltför ofta framhålls ”bättre samverkan” som ett obevisat och svårmotsagt mantra (ungefär som forskarvärldens ”mer forskning behövs”).

Men trots allt är det kanske en brist att det inte finns någon associationsform som skulle kunna kallas för ”flerpartsmyndighet” där t.ex. stat, kommun och intresseorganisationer skulle samverka långsiktigt och under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Något för Statskontoret att bita i?

1 Begreppet partnerskap är hämtat från EU

Begreppet partnerskap infogades i EU:s vokabulär i slutet av 1980-talet när strukturfondspolitiken reformerades. Då formulerades partnerskapstanken som ett samarbete dels vertikalt mellan kommissionen, staten och företrädare för den regionala/lokala nivån i landet, dels horisontellt mellan olika parter lokalt/regionalt:

”Close consultation between the Commission, the member states concerned and the competens authorities designated by the latter national, regional, local or other level, with each party acting as partners in pursuit of a common goal.”

1.1 Partnerskap i EU:s regelverk

I den nu gällande förordningen för strukturfonderna² sägs under rubriken komplementaritet och partnerskap följande:

² Förordning 1260/1999

1. Gemenskapsåtgärderna skall komplettera eller främja motsvarande nationella åtgärder. De skall fastställas i nära samråd, i det följande benämnt partnerskapet, mellan kommissionen, medlemsstaten och de myndigheter och organ som utses av medlemsstaten inom ramen för dess nationella regler och gällande praxis, bl.a.

- regionala, lokala och andra behöriga offentliga myndigheter
- arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer
- alla andra relevanta organ i detta sammanhang.

Partnerskapet skall genomföras i full överensstämmelse med parternas institutionella, juridiska och finansiella befogenheter enligt ovan.

När medlemsstaten utser de parter som är mest representativa på nationell, regional, lokal eller annan nivå, skall den skapa en bred och effektiv sammanslutning av alla relevanta organ, enligt nationella regler och nationell praxis, med beaktande av behovet av att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och en hållbar utveckling genom integrering av kraven på miljöskydd och miljöförbättring.

Alla parter som utses, i det följande benämnda parter, skall ingå ett partnerskap som eftersträvar ett gemensamt mål.

2. Partnerskapet skall omfatta förberedelse, finansiering, övervakning och utvärdering av stödåtgärderna. Medlemsstaterna skall säkerställa att samtliga relevanta parter deltar i de olika stadierna av programplaneringen, med hänsyn tagen till tidsfristen för varje etapp.

1.2 Partnerskap som garanti för delat engagemang

Begreppet partnerskap har tidigare använts i internationellt biståndsarbete där det uppfattas som särskilt viktigt att mottagarlandet själv sluter upp bakom de insatser som görs av biståndsorganet så att dessa verkligen tas om hand och förvaltas vidare. Det är också viktigt för biståndsorganet att försäkra sig om att uppslutningen är så bred som möjligt inom mottagarlandet. En sådan uppslutning ökar sannolikheten för att biståndet kommer att fungera som en hävstång för ytterligare utveckling och inte bara som ett tillfälligt ekonomiskt tillskott.

Biståndsparallellen är ganska naturlig i och med att en stor del av de regionalpolitiska medlen går till de fattigast delarna av EU såsom Spanien, Portugal och Grekland, men också till regioner i t.ex. England (bl.a. Wales) och Belgien som drabbats hårt av nedläggningar av gruvor och annan tung industri. Regionalpolitik eller strukturpolitik som termen lyder i dessa sammanhang var från början ingen viktig ingrediens i det europeiska samarbetet, men har gradvis blivit allt viktigare och tar nu nästan halva EU:s budget i anspråk. Motivet bakom de stora satsningarna är att sammanhållningen inom unionen ökar om det inte råder för stora skillnader mellan rika och fattiga delar. Begreppet sammanhållningspolitik (cohesion policy) brukar användas.³

Ett krav från EU:s sida är att det land som tar emot ett stöd ska medfinansiera de projekt som ingår i utvecklingsprogrammet. I den nämnda förordningen sägs att genomförandet av stödåtgärderna är medlemslandets ansvar på lämplig nivå enligt de förhållanden som är specifika för varje medlemsstat, men att subsidiaritetsprincipen ska beaktas. Medlemslandet ska alltså själv avgöra hur många olika parter som ska engageras och på vilka nivåer. Emellertid kan man anta att sannolikheten för nationell medfinansiering ökas om många personer och organisationer deltar i EU-arbetet.

Ur kommissionens synvinkel är det naturligtvis önskvärt att så många parter som möjligt känner sig delaktiga i det europeiska samarbetet och att det inte enbart ses som en fråga för en liten elit inom de deltagande nationerna. Kommissionen har, precis som alla andra organisationer, ett organisationsegoistiskt syfte, i det här fallet att öka den egna organisationens legitimitet i medlemsländerna. Ju fler olika parter som har glädje av eller påverkas av EU:s beslut desto fler uppvaktningar riktas mot kommissionens tjänstemän, vilket ger dessa information – och därmed makt – som de kanske inte skulle fått om de enbart varit hänvisade till de officiella kanalerna.

³ Det finns ett stort antal böcker som beskriver EU och dess regionalpolitik. En aktuell och lättläst rapport är den som Daniel Tarschys har skrivit för ESO:s räkning, *Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik* Ds 2000:60.

1.3 Regioner med traditioner

I det kontinentala Europa är många av nationalstaterna unga. Tyskland och Italien bildades för mindre än 150 år sedan. Innan dess bestod de av en stor mängd självständiga kungariken och furstendömen. När den svenska nationalstaten bildades i 1500-talets början fanns det 1500 självständiga stater, städer, furstendömen m.m. i Europa. Detta sätter tydliga spår i medborgarnas lojaliteter. Vi kan ju f.ö. notera att de svenska landskapen med rötter i medeltiden fortfarande spelar större roll i folks medvetande än länen. På många ställen i Europa har det alltså varit naturligt att se territoriet som ett starkt sammanhållande kitt.

*”Regionerna har med andra ord historiskt sett utgjort viktiga politiska byggstenar i den europeiska statsbildningsprocessen. De europeiska regionerna uppfattades som medansvariga, och därmed också viktiga politiska aktörer, för den nationella utvecklingen i många av de större EU länderna. I de federala medlemsstaterna som till exempel Tyskland, är sålunda den regionala utvecklingspolitiken ett kompetensområde i huvudsak för regionernas eget beslutsfattande.”*⁴

Detta är också ett skäl till att det varit tämligen naturligt att lägga upp en del av EU:s program med territoriet som bas. Olika parter har, oberoende av samhällssektor, lätt att identifiera sig med det egna territoriets utveckling. Motsvarande regionala identitet saknas i allt väsentligt i Sverige, möjligen med undantag för Gotland, Skåne och kanske Jämtland.⁵ Den svenska politiska kulturen präglas mer av vertikalt samförstånd inom sektorer och politiska partier, även om en viss uppluckring har skett under senare år, men då främst genom uppkomsten av lokala partier.

⁴ Hallin, G och Lindström, B, *Det ouppklarade partnerskapet*, Institutet för regionalforskning Rapport 108:2000

⁵ Ek, S, *Regional identitet*, ur *Utsikter mot framtidens regioner* SOU 1992:64

1.4 Begreppet Partnerskap i strukturfonderna

Begreppet partnerskap används främst inom de områden där EU har en tydlig profil – med ett notabelt undantag, jordbrukspolitiken. Det gäller i första hand strukturfondsprogrammen som i allmänhet har en regional inriktning och gemenskapsinitiativen som också de är regionala, ofta gränsöverskridande eller lokala. Även i socialfondens program med inriktning på arbetsmarknadsfrågor och kompetensutveckling som inte primärt är regionala samt i viss mån inom forskningsprogrammen förespråkas partnerskap. De sakområden inom vilka begreppet partnerskap används är således främst regionalpolitik, näringslivsutveckling, kompetensutveckling, vissa delar av arbetsmarknadspolitiken ("job creation") och delar av forskningspolitiken.

De partnerskap som organiserades i Sverige som en följd av EU inträdet var under programperioden 1995-99 kopplade till

- mål 2 industriregioner i omställning,
- mål 3 arbetsmarknadsåtgärder,
- mål 4 kompetensutveckling för de anställda i mindre företag,
- mål 5b landsbygdsutveckling,
- mål 6 utveckling i mycket glest bebyggda områden samt
- ett antal gemenskapsinitiativ såsom Interreg, samarbete inom sex olika gränsregioner, Leader, lokal landsbygdsutveckling, Equal, jämställdhetsfrämjande åtgärder.
- Därtill kommer det i särskild ordning tillskapade programmet för Lokala sysselsättningspakter.

Under innevarande programperiod har antalet strukturfonder minskats till tre. Mål 6 ingår nu i mål 1, som avser de fattigaste och de glesast befolkade områdena i EU, mål 2 som avser industriområden under omställning och landsbygdsområden samt mål 3 som avser sysselsättningsfrämjande och kompetenshöjande

åtgärder. Också antalet initiativ har minskats, men de nämnda initiativen finns kvar under programperioden.

För program och projekt inom ramprogrammen för forskning föreskrivs inte partnerskap på samma explicita sätt, däremot lägger man inom kommissionen stor vikt vid att olika parter stödjer projektet finansiellt och/eller deltar som styrgruppsledamöter. Vid bedömningen av forskningsansökningar läggs således stor vikt vid organisation och form. Det räcker inte med ett bra innehåll.

1.5 Regionala tillväxtavtal – strukturfondsprogram på svenska

Partnerskapsbegreppet används också i arbetet med regionala tillväxtprogram och tillväxtavtal, RTA. Bakgrunden är följande. Det ökade intresset för den s.k. ”stora regionalpolitiken” som växte fram under andra hälften av 1980-talet i kombination med de erfarenheter som gjorts efter 1995 med programarbete inom ramen för EU:s strukturfonder lade grunden för den förändring av det regionala utvecklingsarbetet som presenterades i den regionalpolitiska proposition våren 1998 (prop 1997/98:62).⁶

I propositionen hänvisas till erfarenheterna från EU:s strukturfondsprogram där varje program utarbetas och genomförs av ett brett partnerskap i vilka företrädare för olika lokala och regionala aktörer finns företrädade. Detta arbetssätt anses ha vidgat diskussionen av prioriteringar och val av åtgärder samtidigt som mål- och resultatstyrningen blivit effektivare.

Mot den bakgrunden föreslogs att det i varje län skulle utarbetas ett regionalt tillväxtavtal som kan ses som en överordnad och långsiktig struktur för olika åtgärder och projekt med inriktning på regional tillväxt. Genom avtalen skulle en bättre samverkan och helhetssyn mellan de olika organ som arbetar med tillväxt-

⁶ En utförlig beskrivning av hur regionalpolitik och praktiskt regionalpolitiskt arbete har utvecklats ges i Gorpe, P m.fl. *Regionalpolitiken i praktiken – ett läns-perspektiv*. Liber 2000. Bilaga 7 till den regionalpolitiska utredningen

och sysselsättningsfrämjande åtgärder uppnås. Programmen skulle upprättas av ett partnerskap på regional nivå. Tanken var också att dessa avtal skulle ligga till grund för en resursdiskussion mellan den regionala nivån, företrädd av partnerskapet med landshövdingen som talesman, och olika centrala sektormyndigheter. Inspirationen hämtades bl.a. från de utvecklingskontrakt (Contrat du plan) som sluts mellan franska regioner och regeringen.⁷

Ett viktigt begrepp i den regionalpolitiska propositionen och de kompletterande dokument som framställdes av Näringsdepartementet och Nutek var det ”regionala tillväxtkapitalet”. Med detta avsågs alla ekonomiska resurser som kunde bidra till en regions ekonomiska utveckling, inte enbart de som kanaliserades via anslaget för regional utveckling.⁸ I tillväxtkapitalet ingick således det som brukar kallas för den stora regionalpolitiken och som kanaliseras via sektorpolitiken såsom arbetsmarknadsmedel, investeringar i kommunikationer, högre utbildning, vissa miljö- och andra utbildningsåtgärder, jordbruksstöd m.m. Den ursprungliga tanken var att man från regionernas sida skulle formulera sina anspråk på dessa stora nationellt fördelade resurser. Under den departementala beredningsprocessen undantogs dock flera av de nämnda områdena, såsom kommunikationer och högre utbildning. Däremot kvarstod – i princip – vissa medel inom arbetsmarknads-, miljö-, jordbruks-, utbildnings- och näringspolitikens område.

Regeringen förutskickade att man i regleringsbrev till de aktuella myndigheterna skulle ange om vissa av dessa medel skulle få en annorlunda regional inriktning än tidigare som ett resultat av tillväxtavtalen.

Samtliga län färdigställde regionala tillväxtavtal efter en drygt ettårig programperiod. I mer eller mindre omfattande samarbetskonstellationer – partnerskap – har länen formulerat program, åtgärdsområden och insatser för regional utveckling enligt ett mönster som i stort sett liknar strukturfondsprogrammen. Skill-

⁷ *Trebenta hundar och regional strategiutveckling*, Nutek R 1995:5, avsnitt 5

⁸ Det anslaget utgör några promille av statsbudgeten

naden är att det inte finns särskilda regionalpolitiska medel avsatta från regeringen på samma sätt som när EU sätter av vissa belopp under förutsättningen att landet/regionen också gör det. I stället hänvisade regeringen till det nämnda tillväxtkapitalet. De resurser som anges i respektive avtal kommer i huvudsak från olika regionala eller lokala finansiärer. Några medel från centrala myndigheter har i vart fall hittills inte (eller i ringa omfattning) tillförts regionerna.

2 Partnerskapen har fått en fastare organisatorisk form

Begreppet partnerskap används i de samlade programdokument (SPD) som ligger till grund för överenskommelserna mellan kommissionen och den svenska regeringen. Begreppet används också i vardagslag – mer eller mindre. Däremot har det inte förts in i de formella styrdokument. Slår man i SFS-registret på partnerskap får man 15 referenser, men ingen av dessa visar sig ha något att göra med de partnerskap som diskuteras i denna rapport.

2.1 Ganska rörig organisation under den första programperioden

När strukturfonderna infogades i det svenska förvaltningssystemet organiserades mål 6, Mål 5b och mål 2 som egna myndigheter med beslutsgrupper som ett slags styrelser och kanslifunktionen förlagd till en existerande förvaltningsmyndighet (Länsstyrelsen) och utbetalningsfunktionen till andra myndigheter (Nutek och Jordbruksverket). Beslutsgrupperna kan då sägas utgöra ett partnerskap.

Jordbrukspolitiken och dess stödprogram lades till länsstyrelserna för handläggning och beslut och till Jordbruksverket för utbetalning. Mål 3 lades till länsarbetsnämnderna till vilka kopplades regionala kommittéer som utsågs på förslag av regionala parter. Därutöver föreskrevs också lokala kommittéer, knutna till varje arbetsförmedling. Antalet partnerskap blev m.a.o. mycket stort.

Mål 4 förlades till en nybildad myndighet EU-programkontoret, som inledningsvis fungerade som en samverkansgrupp mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet inom vilken EU:s utbildningsprogram såsom Sokrates, Leonardo, Equal hanterades. Utbetalningarna får mål 3 och 4 hanterades av AMS.

Till varje program knöts övervakningskommittéer (ÖK), som kan ses som överordnade partnerskap vari även företrädare för EU deltog. Deras ställning var oklar. Exempelvis kunde ÖK för Mål 4 ses som ett överordnat partnerskap i förhållande till de regionala kommittéer som bildades i varje län. ÖK:s kanslifunktion förlades till de olika myndigheterna Nutek; Glesbygdsverket, AMS och EU-Programkontoret.

Det fanns flera otydligheter i den valda organisationsmodellen. Företrädare för beslutsgrupper och regionala kommittéer hade bl.a. starka invändningar mot att de utbetalande myndigheterna hade rätt att överpröva de beslut som hade fattats. Vid närmare eftertanke var dock detta ganska naturligt eftersom EU måste ha någon myndighet att vända sig till om något fel skulle begås. Den myndighet som skulle komma att anklagas – och bli återbetalningsskyldig – i ett sådant fall var inte respektive beslutsgrupp eller samordnare utan den utbetalande myndigheten.

För de transnationella programmen innebar detta en ytterligare komplikation. För Interreg II B Skärgård löstes det på så vis att Ålands landskapsstyrelse som utbetalande myndighet slöt civilrättsliga avtal med de viktigaste finansiärerna där man återförsäkrade sig om ersättning från dessa om krav på återbetalning skulle aktualiseras.

2.2 Från beslutsgrupp till strukturfondsdelegation

I och med den nuvarande perioden har organisationen blivit klarare, även om vissa oklarheter kvarstår. Beslutsgrupperna har nu ombildats till delegationer knutna till Länsstyrelsen, med en ställning som motsvarar Rennäringsdelegationen (i Norrbotten) och Miljöprövningsdelegationerna. Länsstyrelserna har ansvar för sekretariatsfunktionerna och för utbetalning. Det gör att ansvarsfrågan är klar. Eventuella återkrav måste riktas mot Länsstyrelsen. Jag återkommer strax till en komplikation, men låt oss först se på den formella regleringen.

Strukturfondsdelegationerna regleras i länsstyrelseinstruktionen enligt följande. Först utpekas de länsstyrelser som har förvaltningsansvar för strukturfonderna. Därefter anges:

30a §Vid dessa länsstyrelser skall det inrättas strukturfondsdelegationer som inom ramen för ett fastställt programdokument skall pröva frågor om stöd från EG:s strukturfonder. Förordning (2000:286).

30 b § En strukturfondsdelegation skall bestå av högst tretton ledamöter.

För var och en av dessa skall det finnas en ersättare. Delegationen skall bestå av företrädare för länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, länsarbetsnämnder, kommuner och landsting.

Strukturfondsdelegationen för gemenskapsinitiativet Urban skall bestå av högst fem ledamöter. För var och en av dessa skall det finnas en ersättare. Delegationen skall bestå av företrädare för länsstyrelse, regionalt självstyrelseorgan, länsarbetsnämnd och Göteborgs kommun.

Landshövdingen vid den länsstyrelse som utgör förvaltningsmyndighet skall vara delegationens ordförande. Vid landshövdingens frånvaro skall landshövdingens ställföreträdare vara ordförande i delegationen. Förordning (2000:286).

30 c § En strukturfondsdelegation skall på lämpligt sätt samråda med företrädare för berörda myndigheter, institutioner, regionala utvecklingsbolag, näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer. Förordning (1999:1425).

30 d § En strukturfondsdelegation biträds av ett huvudsekretariat vid länsstyrelsen i det län som är förvaltningsmyndighet samt av beredningssekretariat vid övriga länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan. För gemenskapsinitiativet Urban skall beredningssekretariatet finnas i Göteborgs kommun.

.....

30 f § Strukturfondsdelegationen avgör frågor inom sitt eget ansvarsområde. För att stöd skall kunna beviljas krävs enhällighet.

Delegationen är beslutsför när ordförande och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Förordning (1999:1425).

Som framgår finns det många andra författningar kopplade till denna, t.ex. SFS 1999:1424 "Om förvaltning av EG:s strukturfonder" där det finns ytterligare reglering av partnerskapens arbete, även om det ordet inte används. Där framgår bl.a. att ESF-rådet är förvaltningsmyndighet för mål 3 och för gemenskapsinitiativet Equal och Glesbygdsverket för Leader +. Där anges att ansökan om stöd prövas av Jordbruksverket efter beredning av LAG-gruppen (local action group) i det område där verksamheten ska bedrivas.

I länsstyrelseinstruktionen anges även att det ska finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut om strukturfondsdelegationens organisation och verksamhet.

Nu till komplikationerna. Visserligen ingår strukturfondsdelegationen i länsstyrelsens organisation. Men den arbetar på uppdrag av regeringen som utser dess ledmöter och den kan fatta självständiga beslut som innebär någon typ av maktutövning (bidragsbeslut). På så vis kan man se delegationen som en "myndighet i myndigheten" även om den inte har en egen organisation eller en egen instruktion. Att länsstyrelsen är förvaltningsmyndighet betyder att den disponerar pengarna. Om något fel begås kommer kommissionen att vända sig till länsstyrelsen som betraktas som ansvarig. Men beslut om pengarna har fattats av delegationen. Delegationen kan alltså gynna eller missgynna en bidragssökande och länsstyrelsen har bara att betala ut vad delegationen bestämt.

3 Fyra modeller för partnerskap

Låt oss nu se närmare på de partnerskap som kortfattat beskrivits ovan. Vad finns det för likheter och olikheter? I litteraturen om partnerskap görs ibland olika försök till indelningar. Jag återkommer senare till dessa. Jag börjar här med en distinktion som har att göra med partnerskapets beslutsbefogenheter att göra. Schematiskt skiljer jag mellan rätten att besluta om policy och programdokument, att besluta om särskilda pengar som avsatts för programmet ("pottpengar"⁹) samt att besluta om egeninsatser i programmet. Jag tar här enbart upp de tre mest omfattande programmen under innevarande programperiod, nämligen mål 1 och 2 (SF = Strukturfondsdelegation, andra kolumnen), mål 3 (tredje kolumnen) samt regionala tillväxtavtal (RTA, fjärde kolumnen). Övervakningskommittéer (ÖK) finns för alla tre målen. Beslutsgrupperna för gemenskapsinitiativen faller in i kolumn 2. Efter tabellsammanställningen utvecklas resonemanget.

	ÖK	SF-delegation	Reg Kom M 3	RTA
Följa, övervaka och ev. revidera	x	(x)	(x)	x
Skriva program		x	x	x
Fördela pott-pengar		x		
Delta med egna medel		x		x

3.1 Övervakningskommittéerna

Övervakningskommittéerna (ÖK) har fortfarande en oklar rättslig ställning. De kan ses som ett slags styrelser för respektive struk-

⁹ I realiteten innebär detta EU-medlen, men både i samband med tillväxtavtal och landshövdingeuppdrag (se avsnitt 5.5) fördes diskussioner om att försöka få parterna att lägga delar av sina utvecklingsmedel i en gemensam pott. Vid ett möte där det framgick att inga parter var villiga att släppa sina pengar på det här viset konstaterade någon att gruppen nog behövde pott-träning.

turfondsprogram, men med kanslifunktion hos Nutek, Glesbygdsverket respektive nationella ESF-rådet för mål 3. Det innebär att en del av det regelverk som gäller för dessa myndigheter, t.ex. offentlighet och sekretess, också gäller för ÖK. Kommittéernas uppgifter regleras i den nationella SPD:n och är mallad efter vad som är standard inom EU. I ÖK ingår numera EU-funktionärer endast som observatörer. ÖK har fått en starkare ställning under den nya strukturfondsperioden. Till uppgifterna hör att fastställa programkomplementet som är en nationell precisering av SPD:n, att fastställa indikatorer och urvalskriterier, att granska halvtidsutvärdering och årsrapporter och att göra vissa ändringar av programmets innehåll under pågående programperiod.

Övervakningskommittéerna har ofta närmare 30 ledamöter (plus suppleanter). Parterna här ses inte som potentiella finansierare utan mer som företrädare för olika intressentgrupper, t.ex. inom frivilligsektorn, och olika kunskapsområden. Av dessa utgörs ett mindretal av politiskt valda företrädare. ÖK utses av regeringen efter förslag från förvaltningsmyndigheterna och parterna. ÖK fastställer sin egen arbetsordning. Dessa torde vara de organ som bäst svarar mot EU:s definition av partnerskap.

3.2 Strukturfondsdelegationerna

Strukturfondsdelegationerna är organisatoriskt kopplade till de länsstyrelser som har huvudansvar för målprogrammen 1 och 2. Mål 1 är uppdelat i två geografiska områden och mål 2 i fyra områden. Det finns en ÖK och en strukturfondsdelegation för vart och ett av dessa, vilket är en väsentlig minskning i förhållande till föregående programperiod. Strukturfondsdelegationernas stora löpande uppgift är att fatta beslut om EU bidrag till olika projekt. Dessa beslut måste stå i överensstämmelse med det samlade programdokumentet (SPD) som delegationens medlemmar har ställt sig bakom. SPD:n innehåller en indikativ finansieringsram, vilket betyder att deltagarna i delegationen i viss mån åtagit sig att verka för att den nationella medfinansieringen, som de delvis själva måste stå för, också kommer till stånd. Regeringen utser dessa kommittéer och de består huvudsakligen av politi-

ker på kommunal och regional nivå samt vissa högre tjänstemän. Landshövdingen är ordförande. Delegationens beslut måste vara enhälligt.

3.3 Regionala kommittéer till mål 3

De regionala kommittéerna till Mål 3 knutna till den nya myndigheten ESF-rådet (ESF står för den Europeiska Socialfonden) är endast rådgivande och policyutformande. Liksom i fallet ovan står kommittéerna för SPD:n vari anges de regionala prioriteringar och anpassningar av den nationella SPD:n som anses nödvändiga. Dessa godkänns av övervakningskommittén. De deltagande parterna förväntas inte delta i finansieringen av programmet eftersom den nationella medfinansieringen redan är säkerställd genom beslut i statsbudgeten. Däremot förväntas de deltagande parterna medverka till att informera om programmet och bidra med andra good-willskapande åtgärder. De medverkande parternas tillgång till register, medlemstidningar, medlemsmöten m.m. är en mycket viktig resurs för programmet. Parterna har dock fått ekonomisk ersättning för detta slags informationsåtgärder.

De regionala kommittéerna fattar inga beslut om EU-bidrag. Tjänstemännen på ESF-rådet beslutar om enskilda stödärenden, som alltså omfattar både av EU-bidraget och den nationella medfinansieringen. Partnerskapet följer arbetet och utgör ett bollplank för tjänstemännen på regional nivå.

Deltagarna i de regionala kommittéerna (för dåvarande mål 3 och mål 4) utsågs efter förslag från mer eller mindre spontant uppkomna grupperingar av regeringen. De har därigenom olika sammansättning i olika län. Ledamöterna bestod under föregående programperiod praktiskt taget uteslutande av tjänstemän. Antalet ledamöter i de regionala kommittéerna varierar, men ligger i allmänhet i intervallet 15 till 20 personer. Detta mönster kvarstår under innevarande period.

3.4 Regionala tillväxtavtal

De regionala tillväxtavtalen har väsentligt lösare former än de tidigare nämnda. De regleras inte i någon förordning utan, förutom i prop. 1997/87:62 i brev riktade till landets landshövdingar och regionala självstyrelseorgan samt olika PM utfärdade av Näringsdepartementet. Länen erbjöds delta i arbetet, men deltagandet uppgavs vara frivilligt. Alla län har engagerat sig i arbetet.

De partnerskap som etablerades i de olika länen varierade, framför allt med avseende på hur många parter som engagerades samt med avseende på hur stark representation näringslivet och dess organisationer fick. En av huvudtankarna med tillväxtavtalen var att frågan om näringslivets utvecklingsmöjligheter skulle ha stort utrymme. Från regeringens sida uttrycktes också en stor förväntan att näringslivsföreträdare skulle delta.

Vissa län började arbetet med stormöten där alla från högskolans rektor till bygdegårdsföreträdare bjöds in. Andra började i andra änden genom att först i en mindre grupp börja med att formulera några bärande idéer för arbetet och därefter öppna processen genom att bjuda in fler intressenter. I många fall fanns sedan tidigare etablerade grupperingar att utgå ifrån. Mer om detta senare.

Parter som ofta förekommer är

- Länets kommuner företrädna av kommunalråd och i vissa fall oppositionsråd, stadsdirektör och/eller näringslivsansvarig och/eller regionalt kommunförbund
- Landstingen med motsvarande representanter
- Företagarorganisationer, främst Handelskammaren och FR, men i vissa fall också branschorganisationer i den mån de hade representation regionalt
- Arbetsmarknadens parter
- Almi företagspartner AB
- Länsarbetsnämnd
- Den eller de regionala högskolorna

- Lokala eller regionala turistorganisationer
- LRF
- Lokala eller regionala centra av olika slag, teknikcentra, lärcentra, kvinnliga resurscentra, nyföretagarcentra, kooperativa idécentra, uppfinnarföreningar o.dyl.
- Försäkringskassa
- Länets större företag

Eftersom antalet parter är stort och det dessutom kan vara befogat att i vissa fall ha fler än en person (t.ex. kommunalråd och oppositionsråd) med i gruppen är det praktiskt ogörligt att arbeta med ett enda partnerskap. Vanligtvis har länen organiserat partnerskap i olika grupper, en överordnat styrgrupp och flera programgrupper eller genomförandegrupper och ibland också en stor partnerskapsgrupp av referensgruppskaraktär.

*Ofta talas om det **lilla** partnerskapet och det **stora** partnerskapet, där det senare avser summan av alla som deltar i olika grupperingar – som är betydligt fler än de som syns på bilden här bredvid (en orkester från Burma av snidade träfigurer).*



De olika gruppernas ansvar framgår av benämningarna. Dessa kan välja att mer eller mindre systematiskt följa upp och utvärdera olika åtgärder och projekt, liksom att föreslå revideringar av inriktning och program. Eftersom avtalen inte är särskilt formella

eller bindande dokument – trots beteckningen avtal – kan det överordnade partnerskapet om de så önskar besluta om revideringar. På så vis utgör dessa sin egen övervakningskommitté.

Avtalen arbetades fram i två omgångar. Ett utkast lämnades till regeringen som lät externa bedömare granska programmen. Också detta var ett inlån från EU där man låter göra s.k. ex. ante utvärderingar av ländernas programförslag som ett underlag inför kommissionens förhandlingar med medlemsstaten. Senare fastställdes avtalen, dock i merparten av fallet utan att regeringen tog någon specificerad ställning till avtalen.¹⁰ I viss mening kan sägas att regeringen agerade övervakningskommitté i förhållande till partnerskapen, men endast i denna inledande fas.

I övrigt lämnas de regionala partnerskapen åt sig själva att ta ställning till delprogram och projekt som passar in i avtalet samt att var och en efter egen bedömning delta i finansieringen av dessa. Själva undertecknandet av avtalet måste dock ses som en avsiktsförklaring att parterna är införstådda med att de förväntas delta i projektfinansieringen.

Planeringsförutsättningarna är tämligen olika för län som ingår i stora strukturfondsområden och de som inte gör det. I det första fallet finns en betydande fri pott att planera för. Frågan blir mer vilka parter som kan tänkas bidra med medfinansiering så att EU-bidragen i sin helhet kan utnyttjas. Relationen mellan SPD och RTA i de län som ingår i stora EU program beskrivs ibland som att RTA utgör det överordnade strategidokumentet. Å andra sidan avser SPD större geografiska enheter. De både dokumenten utarbetades ungefär samtidigt av grupper/partnerskap med likartad sammansättning och bestående av bitvis samma personer.

För län utan strukturfondsmedel blev planeringsuppgiften mer att se i vad mån de olika parternas insatser kunde få en bättre effekt om de samordnades mer än vad som redan gjordes i dagsläget.

¹⁰ I ett par fall tillfördes regionen särskilda medel (formellt kanaliserat via Nutek till berörd länsstyrelse) från den andra s.k. Östeuropamiljarden.

4 Begreppet partnerskap i andra sammanhang

I den svenska lagstiftningen förekommer begreppet partnerskap i samband med äktenskapsliknande kontrakt mellan homosexuella. Även om detta naturligtvis är något helt annat än vad som avhandlas i den här skriften finns det språkliga konnotationer som är gemensamma. Det gäller främst långsiktigheten. Idén med partnerskapet är att det ska vara varaktigt.

4.1 Business partners och parter på arbetsmarknaden

Rent juridiskt står begreppet för att beteckna delägarskap. En jurist som blivit partner i advokatbyrån har således köpt aktier i bolaget och därmed ingått i företagets ledning. I samband med större uppdrag går ofta flera företag samman i konsortier som också kan ses som ett slags partnerskap. Ett konsortium är ett s.k. enkelt bolag, som löses upp när behovet av samverkan inte längre föreligger. Som grund för ett konsortium ligger ett konsortialavtal i vilket man reglerar de finansiella relationerna mellan delägarna, uppgifts- och ansvarsfördelning dem emellan samt beslutsordning, t.ex. i vilka frågor som enighet krävs och i vilka fall det räcker med enkel majoritet, och ledningsorganisation.

Begreppet partnerskap används även i andra affärssammanhang. Många företag uppger sig arbeta enligt ett partnerskapskoncept, som en markering av att kundens intressen ska stå i centrum för verksamheten. De regionala utvecklingsfonderna, som stödjer mindre företag med riskkapital och rådgivning bytte namn för några år sedan till Almi Företagspartners AB. Därmed ville man visa att det råder en jämställd affärsrelation mellan företaget och Almi, inte en stödrelation.

Begreppet partner står egentligen för något helt annat än begreppet part. Parterna som förhandlar eller tvistar i rätten är inte partners. Men distinktionen blir lite knepig när t.ex. arbetsmarkna-

dens parter ingår i ett partnerskap. Då blir de (eller förväntas de bli) partners. Innan formerna för företags- och förvaltningsdemokrati fastställdes genom MBL pågick många försök med partssammansatta grupper. I dessa grupper ingick parterna (som alltså var motparter), men de förväntades genom att delta i dessa grupper bli lite mera sams – och kanske t.o.m. bli partners. Men när MBL kom vände man på klacken och gick från ett harmoniperspektiv till ett konfliktperspektiv: parterna ska sitta på var sin sida av bordet.

Trots de tvetydigheter som alltså kan uppstå när ordet part används, har jag inte hittat något annat praktiskt ord än part som beteckning på deltagarna från de olika organisationer som ingår i ett partnerskap. För detta talar också att det begreppet används i den EU-förordning som reglerar strukturfondsarbetet (se kap 1). I och för sig skulle det varit mer korrekt att säga de olika ”partner-na”, men det blir lite krystat.

4.2 Lokal utveckling

Det finns ytterligare några samverkansformer inom EU som bör nämnas. Det är partnerskap med huvudsakligen lokal förankring samt forskningssamverkan. EU har program som avser lokal utveckling antingen i stadsmiljö (Urban) eller på landsbygd (Leader). Under innevarande programperiod har det senare programmet fått beteckningen Leader+. Programmet handlar om landsbygdsutveckling utifrån lokala förutsättningar och lokala initiativ. Lokala partnerskap är en av principerna för programmen. Det har varit öppet för alla landsbygdsområden i Sverige att ansöka om att bli Leader+ område. Vanligtvis har offentliga aktörer i samarbete med gräsrotsorganisationer av olika slag lämnat in programförslag som förmedlats till EU via Glesbygdsverket.

För de program som accepteras bildas s.k. LAG-grupper (Local Action Groups) som ska bestå av ett lokalt partnerskap med aktörer från det offentliga, lokalsamhället och det privata näringslivet. De senare spelar ofta en viktigare roll i dessa partnerskapet

än de andra som har behandlats här. Sammansättningen mellan olika områden varierar av naturliga skäl betydligt.

LAG-grupperna utgjorde under föregående programperiod inte någon beslutsmyndighet med rätt att fördela stöd utan behövde kopplas till en beslutsgrupp som i sin tur kopplades till en myndighet som fattade de formella besluten om fördelning av EU-bidrag. I innevarande period har detta ändrats. Varje LAG-grupp måste ”gå samman i en organisation med juridisk status, vars stadgar ska utgöra en garanti för att partnerskapet fungerar väl och har en förmåga att handha offentliga stöd.”¹¹ Om därmed avses såväl aktiebolag, stiftelse som ekonomiska eller ideell förening framgår inte. Denna juridiska person ansöker hos Glesbyggsverket om EU-bidrag på basis av ett program. Motsvarande ansökningar måste också göras till nationella medfinansierare, t.ex. Länsstyrelse eller kommuner. Därefter kan LAG-gruppen själv betala ut bidrag till lokala projekt. Jordbruksverket svarar för utbetalning. I Typologin i tabellen i kapitel 3 utgör de faktiskt en femte kategori eftersom de utvecklar program och kan betala ut pottpengar, men normalt inte deltar med egna medel (annat än egen arbetskraft el. motsvarande).

Det kan också nämnas att kommissionen under föregående programperiod initierade ytterligare ett lokalt program, s.k. lokala sysselsättningspakter (Local Employment Pacts, LEP) efter ett initiativ från EU:s tidigare ordförande Jacques Santer. Här introducerades således ett nytt begrepp, som har viss släktskap med de svenska tillväxtavtalen.¹² Till innehåll och form var dessa ungefär likadana som övriga program. De syftade till lokal utveckling och ökad sysselsättning i största allmänhet, vilket skulle uppnås genom ökat företagande, kompetensutveckling, särskild stimulans för att ungdomar och invandrare ska komma in på arbetsmarknaden osv. Program skulle utvecklas av partnerskap främst sammansatta av personer verksamma lokalt och regionalt i offentlig, privat eller frivilligsektorn. Pakterna tillför-

¹¹ Ur SPD för Leader +

¹² I Sverige bildas sex territoriella sysselsättningspakter: Jämtlands län, Kalmar län, Värmlands län, Öresundsregionen, Strömsunds kommun samt ett antal stadsdelar i Stockholms kommun.

des inga egna anslag utan finansierades genom vissa tillskott huvudsakligen från dåvarande mål 3 och mål 4. Formellt fogades alltså pakternas beslut in i dessa programs beslutsstrukturer, med de lokala partnerskapen som de facto men inte formellt beslutande.

4.3 Forskningssamarbete

EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling omfattar endast ca 4 % av gemenskapens budget men utgör ändå ett väsentligt tillskott av fria forskningsmedel. Medel beviljas projekt som ligger inom de olika programområdena och som i konkurrens med andra befunnits svara mot de kriterier som gäller för programmet. I granskningsproceduren poängsätts även variabler som europeisk dimension, nytta för samhället, miljön och invånarnas livskvalitet tillsammans med teknisk/vetenskaplig kvalitet och exploaterbarhet.

Projekt inom ramprogrammet ska vara sammansatta av forskare från minst två medlemsländer eller ett medlemsland och en associerad stat. Även ansökarländerna kan delta och få finansiering, övriga länders forskare måste själva stå för sin insats. De forskare som genomför projekten ska utgöra ett ”partnerskap” och höra till högskolor, institut eller företag i respektive land. Kontrakten för dessa europeiska projekt skrivs med EU-kommissionen. Här används emellertid inte beteckningen partnerskap. I stället talar man om ”de avtalsslutande parterna”: Huvudpart *principal contractor*, underställd avtalspart *assistant contractor*, underentreprenör *subcontractor* eller, som i nätverksprojekt, om medlem *member*. I motsats till andra partnerskap som presenterats finns alltså här en tydlig hierarki när det gäller ansvarsutpekande. Kontrakten är mycket utförliga och preciserar noga varje parts åtaganden i form av tekniskt-vetenskapligt arbete, rapporter, forskningsresultat, manmånadsinsatser och finansiering.

I forskningsprogrammet är partnerskapet i hög grad formaliserat genom kontrakt. Ofta leder samarbetet till en mer eller mindre

formaliserad fortsättning av partnerskapet av djupare och mer långsiktigt värde.¹³ Dessa partnerskap är dock, i motsats till de regionala, ”inomsektoriella”. Det förutsätts alltså inte att det kopplas partnerskap från olika delar av samhället till forskningsprojekten. Det är samverkan mellan forskare från flera olika länder som är det viktiga.

4.4 Samverkan forskning – näringsliv

Också högskolorna har under senare tid använt begreppet för att beteckna samarbetet mellan dem och näringslivet. Den s.k. tredje uppgiften för högskolorna innebär att de förutom att utbilda och forska också ska samverka aktivt med sin omvärld för att sprida forskningsresultat och för att fånga upp näringslivets kunskaps- och utvecklingsbehov. Denna samverkan tar olika former på olika håll.

Ibland bildas särskilda gränsorganisationer mellan högskolan och näringslivet som kan betecknas som partnerskap. Det begreppet används t.ex. av Lunds Universitet där det till Ekonomihögskolan har knutits ett partnerskap. Definitionen av parterna i detta sammanhang är de företag som betala medlems- och serviceavgifter. Linköpings Universitet arbetar aktivt med omvärldskontakter gentemot företagandet genom Mjärdevi forskningspark. Ett särskilt projekt (som närmast utgör en fast organisation) är Growlink som finansieras av Teknikbrostiftelsen, Almi, Nutek, Länsarbetsnämnden, Universitetet, vissa kommuner och vissa företag. Ett partnerskap, kan man säga.

En typ av samverkan mellan forskning och näringsliv som normalt inte brukar kallas partnerskap, men som mycket väl skulle kunna ges den beteckningen, är den som bedrivs inom de olika industriforskningsinstituterna. Staten har tillsammans med näringslivet stött forskning- och utveckling vid industriforskningsinstituterna under lång tid. Dessa har normalt varit stiftelser men allt fler har ombildats till aktieföretag. Ett holdingbolag som ägs gemen-

¹³ *European RTD Collaboration and Innovation Policy from a Swedish Perspective*. NUTEK-rapport R 2000:22

samt av staten och näringslivet bildades 1997¹⁴ för att det statliga ägandet ska samlas i ett bolag. Bolaget ägs till 55 procent av staten genom Näringsdepartementet och till 45 procent av Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling. I gruppen ingår i dag 16 svenska industriforskningsinstitut. Några driver verksamhet i bolagsform andra är stiftelser. Näringslivet är huvuddelägare i instituten.

Exempel på industriforskningsinstitut är IM – Institutet för Metallforskning, IVF, Institutet för Verkstadsteknisk Forskning, AB, Packforsk, Institutet för Förpackning och distribution, SICS, Swedish Institute of Computer Science, SITI AB, Svenska IT-institutet, STFI, Skogsindustrins Tekniska Forskningsinstitut, Träteknik AB, YKI, Ytkemiska institutet.

”Partnerskapet” i de här fallen kan sägas utgöras av finansiärerna som deltar i styrelsearbetet.

4.5 Fysisk planering

Begreppet partnerskap börjar också användas inom området fysisk planering. Det bör då noteras att det engelska begreppet spacial planning är något vidare än fysisk planering så som det används i Sverige där begreppet är kopplat till plan- och bygglagen. Det är främst två områden som bör nämnas. Det första är brittisk stadsförnyelseplanering, bostadspolitik och social service. Det andra är internationell samverkan med inriktning på god miljö och hållbar utveckling inom Agenda 21 och det s.k. Habitat II.¹⁵

De brittiska partnerskapen sågs främst som ett medel för att få in resurser till samhällsförbättringar från det lokala och regionala näringslivet. Thatcherregeringen drev denna politik aktivt som ett sätt att öka det privata näringslivets inflytande i politiken. Den kärva ekonomiska situationen för den brittiska offentliga sektorn

¹⁴RECO Institute for Research and Competence Holding AB

¹⁵ HABITAT är liksom Agenda 21 en internationell överenskommelse, i det här fallet med inriktning på god boendemiljö

gjorde att detta också sågs som en finansiell nödvändighet. Se också PPP nedan.

Om de brittiska partnerskapen var mycket konkreta – att rusta upp och bygga om nerslitna stadskärnor – så är den andra typen av partnerskap så mycket luftigare. Statsvetaren Ingemar Elander skriver angående dessa att

”Partnerskapen har en stark ideologisk laddning av innebörden att vi alla bör sträva mot ett gemensamt mål till exempel fred, demokrati eller ekologisk hållbarhet”

Här inbegripes såväl internationella hjälpprogram som lokala utvecklingsprojekt. I den globala utvecklingsplan som antogs i Istanbul betecknar UNESCO nästan allt upptänkligt samarbete som partnerskap. Det handlar om samarbete (”partnerskap”) mellan nationella organ som FN och Unesco och olika länder och/eller regioner, samarbete mellan olika avdelningar inom dessa stora organisationer, samarbete mellan världens städer, samarbete mellan statliga myndigheter och universitet och högskolor.¹⁶

I Agenda 21 sammanhang används också begreppet ”stakeholders” som på svenska kanske skulle kunna översättas med intressenter. Men då är kategorierna synnerligen vida – kvinnor, barn och ungdomar, urbefolkningen i vissa samhällen, frivilliga organisationer, lokala myndigheter, fackföreningar, näringsliv, vetenskapssamhället och bönder. Snacka om partnerskap.

4.6 PPP – ett fall för sig

I samband med omvandlingen av den offentliga sektorn i många länder har man utvecklat olika former av samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn avseende tjänster som traditionellt har tillhandahållits av den offentliga sektorn. Denna sam-

¹⁶ Elander, I. *Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkens tid*. Ur Globalisering, Demokratiutredningens forskarvolym IX SOU 1999:83

verkanstyp kallas ofta för Public Private Partnership (PPP). PPP kan omfatta en mängd olika former av samverkan. Här handlar det om regelrätta kontrakt mellan en offentlig huvudman och ett privat företag eller ett konsortium där det senare tar på sig vissa, tidigare offentliga uppgifter, t.ex. finansieringen av en väg eller järnväg. Ett av huvudsyftena med samverkan är att det allmänna ska få mer för pengarna. Genom att utnyttja den privata sektorns kommersiella kompetens kan effektivitetsvinster uppnås.¹⁷

PPP-lösningar kräver i allmänhet vissa lagändringar. Tidigare nämndes det brittiska exemplet med privat medverkan i stadsförnyelse och liknande. I Storbritannien arbetar man mycket med PPP-lösningar genom ett tydligt statligt ramverk, PFI som står för the Private Finance Initiative. PFI infördes 1992 och har syftat till att spara pengar åt staten. Men lagen har också inneburit att insynen blivit sämre; avtal och kontrakt mellan parterna faller under affärslagstiftningen och kan hållas hemliga. Vägar, järnvägar, vatten- och elförsörjning är några av de viktigare områdena för PPP. Under senare tid har projekt startats som bl.a. avser hälsovård, utbildning och kriminalvård.

Som form är detta inte något nytt. Inom infrastrukturområdet var det t.ex. tidigare vanligt att ge ett företag koncession, dvs. monopol, på leveransen av t.ex. gas eller el inom ett visst område mot det att de svarade för produktion och distribution till priser som övervakades av offentliga myndigheter.¹⁸ Arlandabanan är ett exempel på en svensk PPP-lösning.

4.7 Förhandlingsplanering

En speciell form av privat-offentligt samarbete var särskilt populärt under 1980-talets högkonjunktur, då privata företag bekostade offentliga byggnader helt eller delvis om offentliga organ som motprestation gav dem tillstånd att exploatera andra områden för egna behov. Detta brukade kallas för förhandlingsplanering och

¹⁷ *Privatfinansiering genom partnerskap*. Statskontoret 1998:12

¹⁸ Kaijser, A, *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, 1994

har som mest kända exempel i Stockholmsområdet Globen och Cityterminalen.¹⁹ Metoden råkade i visst vanrykte när överenskommelser slöts mellan företag och kommunala myndigheter om bebyggelse på platser där det ännu inte fanns någon godkänd detaljplan. Därigenom fanns det en risk för att den normala samrådsprocessen enligt plan- och bygglagen skulle sättas ur spel. Frågan ställdes på sin spets när det gällde frågan om den s.k. Japanskrapan på tomten bredvid Wennergren Center. Fastighetskrisen i 1990-talets början satte ett effektivt stopp för den fortsatta förhandlingsplaneringen. Inget motsäger dock att fenomenet dyker upp på nytt i dagens högkonjunktur.

Även vid sidan av dessa mer spektakulära exempel bör nämnas att det finns betydande förhandlingsinslag i den fysiska planeringen, t.ex. när kommunen som planeringsansvarig gör exploateringsavtal med markägarna angående de mer detaljerade villkoren inom ramen för en detaljplan. Det handlar t.ex. om villkor för vatten och avlopp, fjärrvärme, lokalgators utformning och anslutning till större leder m.m. I viss mening kan de som ingår i dessa förhandlingsrundor ses som ett partnerskap, eller i vart fall parter med bitvis sammanfallande intresse – att helheten ska bli bra – men delvis motstridande intressen när det gäller vem som ska betala vad.

4.8 Regionala kompetensråd – inga partnerskap?

I samma proposition som RTA presenterades lades också förslaget att det i varje region ska inrättas ett regionalt kompetensråd. Detta fastställdes av riksdagen och näringsministern gav varje länsarbetsnämnd i uppdrag att tillsammans med länsstyrelsen bygga upp sådana råd.

Kompetensrådets uppgift är att utifrån en samlad bild av de regionala utbildningsbehoven ge förslag till åtgärder på lång och

¹⁹ Cars, G, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggnad*. KTH 1992

kort sikt. Strävan är att få ett bättre system för att balansera utbildningsutbud och efterfrågan. I råden ska det finnas företrädare för både utbuds- och efterfrågesidan, ett slags ställföreträdande marknadsplats. Råden ska kunna ge råd och riktlinjer om dimensioneringen av och inriktningen på olika utbildningar och rekryteringsinsatser.

Råden regleras endast av texten i propositionen. Deltagare i råden varierar, men i allmänhet deltar arbetsmarknadens parter, företagargorganisationer, kommuner, landsting, regional högskola, stora viktiga arbetsgivare i regionen. Deltagande parter är m.a.o. ungefär de samma som i Mål 3 och i någon mån RTA. Ofta är det dock andra personer som deltar. I kompetensråden deltar vanligtvis personer med utbildningsprofil. I vardagslag torde inte kompetensråden kallas för partnerskap, men språkbruket varierar. I en aktuell studie över olika slags partnerskap tas de med som ett exempel.²⁰

Innan trådarna dras samman i ett försök till definition vill jag emellertid sätta de partnerskap som har diskuterats hittills i relation till regional samverkan såsom den har bedrivits i regionalt utvecklingsarbete tidigare.

²⁰ Snekkestad, J. m.fl. *Fungerande partnerskap för regional utveckling – erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge* (koncept okt 2000),

5 Organiserat samarbete inom regional utveckling inget nytt

Samverkan är inget nytt i den svenska samhällsorganisationen i allmänhet och den svenska regionalpolitiken i synnerhet. Så här heter det i den parlamentariska Regionkommitténs slutbetänkande:

”I svensk läns- och regionpolitik har det alltid funnits en stark representation från folkrörelse och intresseorganisationer. Arbetsmarknadens, näringslivets, jord- och skogsbrukets samt glesbygdens organisationer har varit aktiva deltagare i läns- politikens planeringsprocesser sedan lång tid tillbaka. I vissa fall har även dessa organisationer haft ansvaret för att genomföra konkreta regionalpolitiska projekt”²¹

Det bör i sammanhanget nämnas att den svenska samverkansmodellen, som inte alls bara avser regionalpolitik, och den svenska öppenheten när det gäller politikutformning och administration skiljer sig väsentligt från den mer slutna politik- och förvaltningsvärlden i övriga EU-länder. Det är lätt att föreställa sig att de starka signalerna om samverkan över organisationsgränserna är viktiga att föra fram t.ex. till den elitistiska och hierarkiska franska förvaltningen. Däremot ingår samverkan naturligt i den svenska kulturen både inom förvaltning och företag.²²

Till viss del har vi alltså importerat ett begrepp som speglar ett fenomen som vi sedan länge har haft i Sverige. I detta kapitel görs en kort genomgång av hur arbetet med regional utveckling bedrivs och har bedrivits i Sverige. Motivet för denna redogörelse är att illustrera att samverkan mellan olika organ inom regionen har gått som en röd tråd genom regionalpolitiken i mer än 30 år. Men formerna och begreppen har varierat.

²¹ *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*, SOU 2000:85 sid. 237

²² Se t.ex. Asplund, G, *France and Sweden – a cross cultural study of management and ledareship*, Försvarshögskolan 1999

5.1 Länsplanering och länsprogram under 1970 och 80-talen

Den svenska regionalpolitikens början kan dateras till 1965 då den första tämligen kompletta propositionen avlämnades till riksdagen. Då användes begreppet lokaliseringspolitik. Först några år in på 1970-talet blev regionalpolitik det gängse begreppet. Numer talar man allt oftare om regional utveckling. Regionalpolitiken då handlade främst om enskilda stora beslut om statsbidrag eller om frisläppande av investeringsfonder mot löfte om industrilokalisering i främst Norrbotten.

Därutöver fanns ett inslag som man i dag skulle kunna kalla partnerskap, nämligen de s.k. länsprogrammen och länsplanerna. Det handlade om fleråriga processer där ett stort antal intressenter deltog i program- och planeringsarbete under ledning av länsstyrelserna. Tanken var att de som deltog i programarbetet skulle bygga upp en gemensam referensram och en samsyn på regionens problem och utvecklingsmöjligheter – precis som i dagens SPD eller RTA. Deltagarna hämtades från samma intressentkrets som i dag – olika statliga sektor-myndigheter, kommuner, lands-ting, näringslivsorganisationer, fackföreningar och i viss mån övrigt föreningsliv. Tanken var också att de deltagande parterna var och en inom sina mandat skulle agera i enlighet med det regionala programmet, t.ex. vad gäller investeringar i infrastruktur, arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m.

Skillnaderna i förhållande till dagsläget var att högskolorna inte hade en lika framträdande roll av naturliga skäl eftersom det då endast fanns högskolor i Lund, Göteborg, Stockholm och Uppsala. En annan skillnad var att de fackliga organisationernas medverkan var mer markerad än näringslivets organisationer. Den största skillnaden gentemot dagens EU-program var dock att det inte fanns några nya pengar att planera för. Därvid påminner länsplaneringen mer om de regionala tillväxtavtalen. En skillnad i förhållande till RTA är att länsprogrammen under 1960- och 1970-talen mycket tydligt adresserade sig uppåt, till statsmakterna som förväntades ta olika initiativ för att satsa på respektive region. Programmen tenderade att bli oprioriterade önskelistor.

5.2 Strukturkriser 1975-85 och projektarbete 1980 och framåt

Mellan länsplaneringen på 1970-talet och RTA 25 år senare ligger två viktiga faser inom det regionalpolitiska området. Strukturkrisen under perioden 1975 till 1985 och de många projektens tid med start ungefär 1980.

När den svenska varvsindustrin och sedan flera av våra övriga basnäringar drabbades av energikrisen i mitten på 1970-talet, etablerades en rad krisinitierade regionala och lokala samverkansgrupper, då under namn som Bergslagsdelegationen, Uddevallakommissionen, Norrbottendelegationen, Framtid Värmland osv. De grupper som bildades för att försöka föra respektive region ur krisen svarar tämligen väl mot dagens partnerskaps-tanke på samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor samt mellan stat och kommun. Även om grupperna var krisinitierade och inte avsedda att permanentas, så inträffade inte sällan att grupperna eller delar av dem fortsatte samverka under lång tid.

De program som utarbetades riktade sig till stor del mot statsmakterna. I de flesta fallen fattade staten på riksdagsnivå beslut om ekonomiska insatser, de s.k. paketen. I paketen ingick dessutom vanligtvis finansiella åtaganden också från andra parter, t.ex. i form av insatser till regionala investeringsbolag eller teknikcentra. Vissa av de samverkande parterna gick därmed in i en annan associationsform, i första hand bolag eller stiftelse.

Länsprogrammen avvecklades eftersom det inte fanns några pengar kopplade till programmen och krispolitiken avvecklades därför att alltför mycket pengar läckte ut ur programmen – därtill kom naturligtvis att läget började stabilisera sig efter några turbulenta år. För att råda bot på det första problemet inrättades ett särskilt regionalpolitiskt anslag som kunde användas för att genomföra en del av punkterna i de regionala programmen, det s.k. kallade länsanslaget. Anslaget gavs till länsstyrelserna, i första hand i skogslänen, och det kunde användas till regionala utvecklingsprojekt samt till vissa företagsstöd. Länsanslaget var inledningsvis mycket blygsamt men växte med tiden till över en mil-

gard. Detta anslag används nu i huvudsak som nationell medfinansiering till strukturfonderna.

Ungefär hälften används till olika projekt. Det är här som samverkansaspekten kommer in igen. Även om dessa medel disponerades av länsstyrelserna användes de i mycket stor utsträckning till projekt där flera parter deltog. På så sätt kunde de statliga medlen få en hävstångseffekt. Det regionala utvecklingsarbetet har således alltid mer eller mindre bedrivits i samverkan mellan statliga organ såsom Länsstyrelse, Länsarbetsnämnd, ALMI (tidigare regional utvecklingsfond), Exportrådet, kommuner och landsting samt näringslivets organisationer, såsom Handelskammare, branschorganisationer, Företagarna m.fl. Det regionala utvecklingsarbetet kännetecknades av omfattande – och ibland svåröverskådlig – samverkan mellan många olika parter inom ett stort antal projekt.

5.3 Permanenta samverkansstrukturer

I flera fall bildades därutöver mer permanenta samverkansgrupper, då ofta kring en stor fråga. Ett vanligt fall var högskolefrågor i de regioner som saknade en regional högskola. Statliga länsorgan, kommuner, landsting och regionens större företag och näringslivsorganisationer gick i flera fall in i mycket omfattande samverkan som inkluderade betydande finansiella åtaganden – allt i syfte att så småningom få den stora statliga penningkranen att rinna till. Andra typer av fasta grupper finner man ofta inom t.ex. turismområdet där det finns starka gemensamma intressen hos berörda kommuner och branschen.

På många håll i landet finns centrumbildningar av olika slag. Dessa kan ha en inriktning på teknikstöd till de lokalt verksamma företagen och på teknikutveckling av betydelse för regionens näringsliv. Som illustration visas här vilka kunskapscentra som finns i Västernorrlands län.

KunskapsCentra i Västernorrland

Aluminiuminstitutet (Härnösand/Sundsvall) EDU – Education and distance center (Härnösand) ENTEgroup -: Environmental Technology Group (Sundsvall) LTCK – LänsTekniskt centrum (Kramfors) ITH – Institutet för Tillämpad Hydraulik (Örnsköldsvik) SSBU – Svensk BioalkoholUtveckling (Örnsköldsvik) B.I.C. Mid Sweden (Midlanda) Energidalen (Sollefteå) KTC- Kemi Tekniskt Centrum (Ljungaverk) KIC – Kontakt- och Informations Centrum vid Mitthögskolan MIC – Mid Sweden Information Center (Sundsvall)

Dessa centra påminner om de tidigare nämnda industriforskningsinstituterna, fast på lokal eller regional nivå. Samhällsintressenter och näringsliv samverkar i ett slags partnerskap i syfte att stärka regionen. I dessa fall har samverkan formaliserats genom att parterna har bildat bolag eller stiftelser. De ovan nämnda centrumbildningarna är ganska specialiserade, men det finns också centra med en bredare profil. Några välkända exempel är Teknikdalen i Borlänge, Länsteknikcentrum i Jönköping och Teknopol i Lund. Bakom dessa står olika samverkansgrupperingar. För Teknikdalens del är det Borlänge kommun, Vägverket, Stora-Enso, SSAB, Föreningssparbanken. Bakom LTC står Landstings- och Kommunförbund i Jönköpings län och det lokala näringslivet samt bakom Teknopol Teknikbrostiftelsen i Lund, Lunds Universitet genom sitt utvecklingsbolag och Almi.

Under senare år har också samverkansorgan etablerats för att marknadsföra regionen internationellt och för att locka utländska investerare – inte bara turister – till regionen. Också här samverkar ofta berörda kommuner och landsting med det regionala näringslivet, inte sällan med projektbidrag från länsstyrelserna. BAS – Business Arena Stockholm – och West Sweden är två exempel.

IT-utvecklingen har också satt sina spår i den regionala organisationsbilden. I de flesta regioner finns någon form av fast samverkan mellan statliga regionala organ (Länsstyrelse och Länsarbets-

nämnd), kommuner och landsting, högskola och näringsliv inom ramen för ett "IT-Forum" eller liknande.

5.4 Planering och program på nytt under 1990-talet

En tanke med länsanslaget var att åtgärder som angavs i länsprogrammen skulle kunna genomföras. Inledningsvis fanns en koppling mellan programmen och projekten. Allteftersom programmen blev inaktuella och nya projektteman aktualiserades blev denna koppling allt svagare. Många menade att projekten "spretade" och att de saknade fokus.

Denna problembild, i kombination med intryck från EU gjorde att planerings- och programtanken kom till heders igen. Länsstyrelserna uppmanades ånyo göra regionala program, denna gång kallade strategier. Ordvalet implicerar att regeringen ville att länen skulle utstaka tydligare handlingslinjer och prioritera vissa utvecklingsområden snarare än att satsa på lite av varje.²³ I realiteten visade det sig detta vara svårt med tanke på att var och en av parterna som ingick i de strategigrupper som bildades i de olika länen ville ha in sina frågor i strategin. För att undvika alltför mycket detaljer blev i stället strategierna tämligen luftiga.

5.5 Småföretagsstöd och landshövdingeuppdrag

Några extra pengar kopplades inte till de regionala strategierna. Under mitten på 1990-talet omfördelades en mindre del av arbetsmarknadsanslaget till länsstyrelserna i form av ett särskilt stöd till småföretag. Pengarna kunde användas till direkta bidrag eller till projekt. Varje länsstyrelse måste först lämna in ett

²³ Samtidigt ska man ha klart för sig att regeringen i flera omgångar vidgat området för regional utveckling så att åtgärder inom kultur, jämställdhet och miljö också skulle kunna finansieras under rubriken regional utveckling.

program som angav hur man tänkte använda pengarna. Den här gången föreskrevs inte något arbete i partnerskap. Tiden var för knapp.

Några år senare omvandlades detta (minskade) bidrag till ett uppdrag, det s.k. Landshövdingeuppdraget, där partnerskapstanken (om ej ordet) var tydligt uttalad. Uppgiften för landshövdingen var att samla parter som på olika sätt antogs kunna påverka sysselsättning och tillväxt inom regionen och att tillsammans med dessa utforma ett program. Detta skulle sedan utgöra grunden för anslagstildelning till länsstyrelsen.

6 Samverkan då – partnerskap nu

Med denna tillbakablick vill jag visa att samverkan mellan stat, kommun, näringsliv och andra intressenter varit ett återkommande tema inom regionalpolitik och näringslivsutveckling. Det är således knappast bristen på samverkan inom området som har gjort det motiverat att införa ett nytt organisatoriskt begrepp.

6.1 Varför nu – motiv nr. 1: komplexitet

Motivet är förstås i första hand influensen från EU. Men även utan EU är det troligt att staten skulle gjort något organisatoriskt ingrepp i den regionala strukturen. Detta av två skäl. Det första kan sammanfattas under formuleringen den ”regionala röran”. Det har länge rått en uppfattning om att den regionala samhällsorganisationen varit ovanligt komplex. I regionen möts statliga regionala organ, landstingen, kommunförbund samt diverse samverkansformer som har nämnts ovan. De svenska länen har inte heller, såsom en del av de europeiska regionerna, en särskilt stark folklig förankring.

Ibland talas i stället om det regionala utvecklingskomplexet, som är lite mer neutralt. Mångfald behöver ju faktiskt inte vara rörligt bara för att den är svår att genomskåda. Svårigheten att överblicka detta utvecklingskomplex ökade dramatiskt av tre på varandra överlagrade händelser.

- Den ekonomiska krisen under 1990-talet som ledde till att en rad organ (t.ex. departement, myndigheter, trygghetsfonder) initierade och finansierade nya sysselsättnings- och tillväxtprogram och -projekt,
- Löntagarfondernas omvandling till stiftelser som också uppträdde som starka aktörer på utvecklingsarenan och slutligen
- EU inträdet med de olika strukturfundsprogrammen, gemensamhetsinitiativen och många andra projekt.

De regionala analysresurserna har också ökat i och med framväxten av de regionala högskolorna. Till detta kan läggas den kanske typiskt svenska benägenheten att bilda organisationer. För 25 år sedan gav SNS ut en bok med titeln *Näringslivets 900 organisationer*.²⁴ Antalet har säkert inte minskat så mycket sedan dess även om SAF och Industriförbundet till slut har gått samman. I en färskare bok om "företagens vänner" görs ett nedslag i Norrtälje, en medelstor svensk stad, där man finner ett femtontal lokala organisationer som på olika sätt arbetar med företagsfrämjande verksamhet.²⁵ Det är inte konstigt att landskapet är svårt att överblicka. Aktörerna på den offentliga sidan är inte sämre de. Under 1990-talet har en rad samverkansgrupperingar och -projekt mellan grupper av kommuner, kommuner och landsting, länsstyrelser och andra sett dagens ljus.

Det tycks finnas två angreppssätt på situationer som denna. Det ena går ut på att försöka "röja i djungeln". Efter en tids försök visar sig detta oftare vara svårare än man anat, bl.a. därför att merparten av organisationerna har andra huvudmän, att de faktiskt har genererats underifrån och har en uppskattad profil och inriktning.²⁶ Det andra sättet är då att uppmuntra till bred samverkan och uppmana de olika organisationerna att förtydliga sina roller, så att en viss arbets- och rollfördelning växer fram så småningom. Här faller en partnerskapsideologi ut tämligen naturligt.²⁷

Man kan således säga att bildandet av partnerskap utgör ett försök att skapa fastare regionala samarbetsstrukturer. Dessa strukturer blir då överordnade tidigare samverkansorgan och projekt.

²⁴ Elvander, N m.fl. *Näringslivets 900 organisationer*, SNS 1974

²⁵ *Småföretagen och deras vänner – stödmönster och nätverk*. Länsstyrelsen i Stockholm. Rapport 1997:112 (författad av Dick Ramström och Ing Lill Nordin på Länsstyrelsens uppdrag)

²⁶ Man måste dock ge EU en komplimang för den rensning i strukturfondsprogrammen och initiativen som genomförts i och med innevarande programperiod. Även den svenska organisationen har, som nämnts, blivit betydligt mer hanterlig.

²⁷ Det bör nämnas att situationen i de flesta länder är svåröverblickbar. Det finns många aktörer och många stödformer nästan överallt. Ett särskilt projekt inom EU forskningsprogram behandlar denna problematik när det gäller delområdet innovationer – RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Structure). RITTS-projekt bedrivs inom närmare hundra regioner i Europa, varav flera i Sverige.

Ett samverkanssystem som har upplevts som fläckvis, ibland överlappande och intermittent (eller spontant och behovsanpassat om man vill uttrycka sig mer positivt) ersätts med ett mer hierarkiskt system med samverkansgrupper på olika nivåer. Även detta system kännetecknas dock av att många grupperingar är överlappande.

”I Kalmar län bedrivs arbetet i en rad olika, men överlappande nätverksorganisationer med namn som näringslivsrådet, nätverket för regional utveckling, lilla partnerskapet”²⁸



Det regionala utvecklingssystemet har upplevts som bitvis osammanhängande och svårt att överblicka. Program, strategier och sammanhållna partnerskap kan vara metoder för att hålla ihop de olika delarna.



²⁸ Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning, (Slutbetänkande från PARK-kommittén) SOU 2000:85 sid 261.

6.2 Varför nu – motiv nr. 2: politiskt inflytande

Vid sidan av denna önskan att hitta en överbyggande organisationsform måste nämnas att det finns ett nivåpolitiskt motiv invävt i partnerskapstanken. Det har inspirerats av uttrycket regionernas Europa (se avsnitt 1.3) och går ut på att stärka regionalt och lokalt verksamma politikernas inflytande över vissa frågor. Sverige har unikt starka kommuner sett i ett europeiskt perspektiv, men tämligen svaga regioner. Den regionala samhällsorganisationen har varit under utredning under nästan hela 1990-talet. Försök med regionala självstyrelseorgan inleddes för några år sedan och den parlamentariska Regionkommittén lämnade nyligen sitt betänkande.²⁹

I och med att strukturfondsdelegationerna domineras av politiker från kommun och landsting ges dessa befogenheter att fördela statligt (överstatligt) stöd, vilket är en vidgning av deras tidigare mandat.

Även RTA konstruktionen kan ses som ett sätt att flytta fram kommunpolitikernas positioner i förhållande till den statliga förvaltningen – som agerar på uppdrag av rikspolitikerna. Jämför vi med den tid när länsprogram och länsplaner utformades ter sig kanske skillnaden inte så stora, eftersom denna planering också byggde på omfattande samverkan med kommunpolitiker och tjänstemän. En skillnad är dock att kommunerna då vanligtvis var mindre resursstarka än dagens kommuner. Flera decenniers näringspolitiskt arbete i kombination med ökad internationell orientering har höjt den kommunala kompetensen väsentligt.

²⁹ *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* SOU 2000:85

7 Dags för definition

7.1 Vad säger litteraturen?

Ofta beskrivs partnerskap i termer av vad man vill uppnå med partnerskapet. Det gäller särskilt i officiella dokument av olika slag, men också i forsknings- och utvärderingsrapporter. Så här brukar det heta om partnerskapens förväntade positiva effekter:

- bringa samförstånd och utveckla konsensus
- medverka till lokala strategier
- underlätta samordande aktiviteter/verksamheter inom en region
- samla olika typer av kompetens och resurser
- vara innovativa
- stärka det lokala inflytandet och identiteten³⁰

I en PM som utarbetats inom Näringsdepartementet definieras partnerskap som en grupp aktörer som samarbetar i regionerna för att ta fram tillväxtavtalen. Aktörerna uppges kunna ha olika roller – alltifrån idégivare och organisatör till finansiär och praktisk genomförare. Så bred medverkan som möjligt i genomförandet behövs för att garantera ett gemensamt ansvarstagande för processen.³¹

Statsrådet Sahlin skriver att huvudtanken bakom arbetet med tillväxtavtalen var att samla alla goda krafter på den lokala och regionala nivån för tillväxt och sysselsättning. Besluten måste fattas av dem som berörs och ansvaret tas lokalt och regionalt. En annan tanke var att öka det regionala inflytandet över tillgängliga resurser samt att kunna använda dem mer flexibelt än tidigare.³²

Partnerskapsarbetet beskrivs i den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande³³ som ett samverkanslandskap. Många olika aktö-

³⁰ Westholm, E, *Partnerskap – ett modeord eller ett nytt samhälle? Erfarenheter från ett europeiskt forskningssamarbete*, Dalarnas forskningsråd 1999

³¹ PM från Näringsdepartementet 1998-05-06 *Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus*.

³² "Tillväxt i hela Sverige" (Ds 2000:7)

³³ *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87)*

rer är inblandade och bidrar till regionalpolitikens genomförande på ett mer systematiskt sätt än tidigare, kanske främst genom de regionala tillväxtavtalens genomförande. Partnerskapet är en form av samverkan mellan politiska offentliga aktörer å ena sidan och privata frivilliga eller andra aktörer å andra sidan. I denna samverkans natur ligger att den måste bygga på ömsesidighet, ett erkännande av de villkor och regler som styr de olika sektorerna samt på existensen av ett åtminstone delvis gemensamt mål.

En annan färsk statlig utredning om småföretagsutveckling berör begreppet partnerskap något³⁴. Man menar att partnerskapet bygger på en frivillig samverkan där parterna har en gemensam beslutanderätt om gemensamma angelägenheter.

Göran Hallin (tidigare forskningschef vid Institutet för regionalforskning, SIR) menar att det inte finns någon vedertagen definition av partnerskap, utan att det kan anses föreligga var som helst som privat och offentlig sektor samverkar i ett gemensamt syfte. Hans definition blir därför mycket vid såsom ”samverkan där aktörer med olika inbördes mål identifierar en gemensam delmängd för dessa mål, omkring vilken samverkan kan byggas. Partnerskap kännetecknas vidare av att samverkan är frivillig och kan brytas ensidigt när som helst”.³⁵ Författaren gör också en distinktion mellan initierande, finansierande och genomförande partnerskap, vilket gör att såväl grupper för gemensam planering som grupper som genomför projekt kan ses som partnerskap.

Det finns ett EU-finansierat forskningsprojekt som studerar lokala partnerskap i landsbygdsmiljö där forskningsgrupper i Sverige (bl.a. Dalarnas forskningsråd), Tyskland, Finland, Italien, Spanien och Storbritannien medverkar.³⁶ Där definieras partnerskap som att:

³⁴ *Goda idéer om småföretag och samverkan (SOU 1998:78)*

³⁵ ”Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete – lösa förbindelser eller lösta problem?” i Landstingsförbundets essaysamling *Epokskifte och demokratiparadoxer* – tre essayer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya utvecklingspolitiken. Stockholm 2000.

³⁶ *PRIDE* – som står för Partnerships for Rural Integrated Development in Europe.

- förbindelsen är frivillig
- två eller flera sektorer omfattas, offentliga och privata
- det har en klar struktur
- det har att göra med aktiviteter som gäller permanent eller över en lång tid
- det har ett integrerat arbetssätt, behandlar fler än ett projekt i taget
- det tjänar ett visst territorium med mindre än 100 000 invånare³⁷

Flera länsstyrelser har också givit sina beskrivningar av partnerskapen, antingen i samband med tillväxtavtalet eller i annat sammanhang. Som ett exempel kan tas ”Vägvisaren – strategi för Norrbotten” från 1995 som beskriver det nya arbetssättet – partnerskap på följande sätt.³⁸ Syftet med att arbeta i partnerskap är att säkerställa att de som arbetar med utvecklingsfrågor verkligen har samma utgångspunkter och drar åt samma håll. Partnerskapet innebär en förstärkning av folkstyret. Kopplingen mellan norrbottningen och politiken för Norrbotten blir tydligare. Partnerskapet förändrar inte de legala förutsättningarna för respektive part. De fortsätter att arbeta efter sina direktiv och författningar. Genom beslutsstrukturen hos de i partnerskapet ingående intressenterna utnyttjas den samlade kompetensen hos var och en på bästa sätt. Samordningen sker på frivillig väg.

Nutek har i flera skrifter berört partnerskap. I en rapport som skrevs redan 1993 görs en skillnad mellan samverkan i partnerskap och andra former för aktörssamverkan.³⁹ Partnerskapet har en mer långsiktigt bindande dimension där olika organisationer påtar sig ett mer långtgående ansvar för arbetet kring regional utveckling. Ett ansvar som skulle kunna uttryckas som ett kontraktsmässigt löfte om delaktighet.

³⁷ Westholm, E m.fl. *Local partnerships and rural development in Europe*, Dalar-
nas forskningsråd 1999:4

³⁸ Vägvisaren publicerades gemensamt av Länsstyrelsen, Landstinget, Kommunför-
bundet i Norrbotten, Högskolan i Luleå och Länsarbetsnämnden

³⁹ *Regionalt utvecklingsarbete i EG* (NUTEK B 1993:8)

I en något senare rapport beskrivs samverkan i partnerskap som en långsiktig formaliserad samverkan där olika aktörer/organisationer, både offentliga och privata, påtar sig ett ansvar för arbetet med regional utveckling.⁴⁰ Deltagande aktörer ställer sig bakom de prioriteringar som gjorts och är med och finansierar genomförandet av åtgärderna. Partnerskapet skiljer sig från andra samverkansformer genom att samarbetet är fastare och att förpliktelser och ansvarsuppdelning är fastställda.

7.2 En summering – två tolkningar

Genomgången hittills har visat att begreppet partnerskap används i många olika sammanhang och ibland med så vid innebörd att begreppet nästan tappar all innebörd. En möjlighet är då att helt enkelt säga att partnerskap är ett annat ord för samverkanskonstellation. Det finns dock en viss skillnad som återfinns i de flesta beskrivningar och som också kan sägas ligga i själva ordet, nämligen att partnerskapet förväntas bestå under en längre tid. En tillfällig samverkansgrupp utgör inget partnerskap. Begreppet partnerskap betonar också att de samverkande parterna är jämställda. *Ett partnerskap är därmed en permanent samverkansgrupp där deltagarna samverkar på likvärdiga villkor.*

Väljer vi i stället att avgränsa begreppet till den typ av samverkan som förts in i Sverige genom EU:s strukturfonder och som används inom regionalpolitiken bör begreppet definieras ungefär på det sätt som Nutek gjort. Jag utgår nedan därifrån, men gör vissa kompletteringar och preciseringar.

- samarbetet avser ett territorium och syftar till att utveckla detta territorium
- i första hand handlar det om att stimulera välståndsskapande faktorer inom detta territorium
- både offentliga och privata parter deltar
- de offentliga parterna är både statliga och kommunala och kan representeras av såväl tjänstemän som politiker

⁴⁰ *Regionalt program- och strategiarbete (NUTEK R 1994:65)*

- till de privata parterna hör både näringslivet, arbetsmarknadens parter och den informella sektorn
- de deltagande parterna är alla villiga att sätta in egna resurser i program och projekt som växer fram inom ramen för samarbetet
- samarbetet är långsiktigt och avser både planering, genomförande och uppföljning
- samarbetet organiseras i allmänhet i flera nivåer och funktioner
- samarbetet är frivilligt
- partnerskapet i sig utgör ingen ny associationsform och är inte en juridiskt formaliserad samarbetsstruktur
- samarbetet är dock kodifierat i en avsiktsförklaring, avtal eller strategiskt dokument som undertecknande parter känner sig moraliskt bundna till
- samarbetet lämnar övriga deltagande parters organisation och befogenheter opåverkade i sina huvuddrag

8 Samhällsstyrning i nätverks- ekonomin

I den statsvetenskapliga litteraturen användes numera ofta begreppet governance som alternativ till government. De klassiska styrinstrumenten normering, ekonomiska resurser, organisation, utnämningar och kontroll anses inte tillräckliga i ett samhälle vars utformning i mycket bestäms genom interaktion mellan aktörer i olika nätverk. I governance inbegrips också styrning genom olika nätverk.

Begrepp som nätverk och nätverkssamhället tenderar lätt att bli överexploaterade. Förr hette det att man odlade sina gamla kontakter, nu säger man att man underhåller sitt nätverk. Förr skrev det i läroböcker i ekonomisk geografi att den amerikanska bilindustrin hade sitt centrum i Detroit. Nu säger man att det finns ett tätt nätverk och ett kompetenskluster på samma ställe. Inköpssamverkan mellan järnhandlare eller mellan optiker låter modernare om det beskrivs som ett nätverk än som en inköpskedja. Många av samhällsdebattens förskjutningar handlar om att sätta nya etiketter på saker och ting.

8.1 Nätverksföretaget

Men dessa etiketter uppkommer inte ur ingenting. I vissa fall har genomgripande förändringar skett. Det gäller det sätt på vilket många företag arbetar i dag i förhållande till för bara 20 år sedan. Utvecklingen beskrivs med uttryck som back to basics, outsourcing av allt annat än kärnverksamheten, arbete så högt upp i värdekedjan som möjligt, specialisering i nischer, just-in-time leveranser, kundanpassning m.m.

Grundtanken är att företaget ska specialisera sig på sådant som det är bäst på. Allt annat kan köpas från andra företag som är bäst på just detta. Det handlar inte om som förr köpa råvaror och maskiner och sedan göra resten själv. Nu köps hela block, inte bara av varor utan också tjänster. Om vi talar om en bilfabrik så

görs motorn på ett företag, sätena på ett annat, elektroniken på ett tredje, bromssystemet på ett fjärde osv. Men utvecklingen av motorer, säten, elektronik m.m. sker i samverkan med det stora bilföretaget i ett tämligen stabilt leverantörsnätverk. Intern IT-utveckling, marknadsföring, delar av administrationen, service, testfunktioner m.m. kan också köpas från andra företag.

Vad som avgör om ett företag med denna inriktning lyckas är inte primärt företagets tekniska kompetens. Det är snarare kompetensen att kunna bibehålla de strategiska funktionerna inom företaget och att ha god kontroll på att de funktioner som läggs ut på underleverantörer (som ju inte alls behöver vara små och underordnade utan ofta är stora och världsomspännande, t.ex. Autoliv). Ju fler funktioner som läggs ut, desto högre blir transaktionskostnaden, dvs. kostnaden för att definiera vad som ska köpas upp, vilka krav som ska ställas, hur kvalitetsnivåer ska fastställas och mätas, hur samspelet mellan köpare och säljare ska utformas, hur man ska reglera fel som begåtts m.m.⁴¹ I princip bör köparen ha förutsatt alla tänkbara situationer och garderat sig mot dessa eller i vart fall definierat vad som ska göras när en icke förutsedd händelse inträffar.

Andra exempel på att företag alltmer arbetar i nätverk eller andra fasta samverkansgrupperingar är inköpskedjor (som nämnts), franchisingföretag (där nätverket dock är hierarkiskt i och med att franchisinggivaren utgör nätverkets nod), köpcentra, företagsområden, teknikparker, konsulthus, företagsgrupper med ett gemensamt säljbolag.⁴² Syftet med dessa samverkansformer är främst att bygga upp det strukturkapital som det mindre företaget normalt sett inte mäktar göra. Det handlar om varunamn och image, försäljningsorganisation, inköpsrutiner, IT-system, administrativt stöd, forskningskontakt m.m.

En tydlig utvecklingstrend inom offentlig förvaltning är att marknadslösningar införts i betydande omfattning, bl.a. inspirerat av

⁴¹ Tunneln genom Hallandsåsen kan illustrera vilka svåra ansvarsrelationer som kan uppstå i situationer när många parter är inblandade – Banverket, Skanska, Rochagil (och säkert många fler)

⁴² Se skriftserien *Småföretag i samverkan*, Länsstyrelsen i Stockholm och Regionala kommittén för Växtkraft mål 4, Stockholm 2000.

nätverksföretagens sätt att arbeta. Myndigheten eller kommunen behöver inte göra allting i egen regi. Utvecklingen har också ställt stora krav på myndigheter och kommuner att i ökad utsträckning precisera uppgifter som kan läggas ut på entreprenad och att bygga upp system för kvalitetskontroll.⁴³

Frågan är ändå om dessa tendenser i företagens sätt att arbeta har så stor bäring på samhällsstyrning annat än vad som nämnts ovan, att förvaltningar och kommuner arbetar mer med att lägga ut delar av serviceproduktionen på entreprenader.

8.2 Företagskluster och industriella distrikt

Det finns två teorier som särskilt influerat tänkandet inom regional utveckling under senare år. Det är Porters teori om företagskluster eller kompetensblock som en viktig förklaring till lokal och regional tillväxt samt Putnams teorier om det sociala kapitalets betydelse.

Ett kluster består av företag som arbetar i relaterade branscher. Klustret definieras utifrån de företag som producerar de färdiga huvudprodukterna. Men i klustret ingår också företag i branscher som producerar viktiga insatsvaror eller tjänster och de som köper de färdiga produkterna. I ett pappersindustriellt kluster ingår t.ex. förutom tillverkare av papper och massa, också tillverkare av kemikalier, pappersmaskiner och annan teknisk utrustning, tekniska och andra konsulter och de viktigaste köparna. Ofta ligger företag och övriga stödjande organisationer geografiskt nära varandra.

Det specifika med områden där det finns starka kluster är att samspelet mellan företagen och deras miljö stimulerar till utveckling. Innovationer uppstår i nio fall av tio i samverkan mellan företag, snarare än genom ensamma snilleblixtar. De italienska

⁴³ Det här är minsann inte lätt, vilket många ”skandaler” vittnar om, t.ex. signal-systemet i Stockholms tunnelbana, reklambyrån Rikta, äldrevård i Solna.

industriella distrikten, orter där nästan alla företag arbetar inom samma delbransch såsom glasögonbågar, kakelplattor, skidpjäxor, stickade damkläder, kan ses som en specialform av kluster. Företagen som ingår i ett kluster behöver inte ha några formella samverkansrelationer, men de har ändå glädje av varandra. Ibland genom att de konkurrerar och därigenom sporrar varandra, ibland genom att personal går från ett företag till ett annat. Men just förekomsten av kompetent personal i närmiljön är en av de viktigaste fördelarna med att förlägga företagets verksamhet i anslutning till andra företag i ett kluster. Begreppet kompetensblock används också ibland.⁴⁴

När det gäller den sociala ekonomins betydelse är det internationella paradexemplet norra Italien.⁴⁵ I Sverige brukar man åberopa Gnosjö och Anderstorp. Där finns starka nätverk mellan invånarna, ett brett deltagande i föreningslivet och andra sociala aktiviteter som stärker öppenheten och förtroendet bland medborgarna. Det civila samhället är starkare på ställen där sådana värderingar förhärskar. Det kan innebära att medborgare är mer inställda på att själva ta ansvar för samhällets utveckling och att mobilisera lokala resurser för detta.

Frågan är om dessa teorier (och empiriska belägg) om nätverk har relevans för samhällsstyrning. De har relevans för dem som arbetar med regional utveckling eftersom en åtgärdskategori kan vara att försöka stärka existerande eller gryende klusterbildningar genom att etablera teknikcentra, kompetensutvecklingsprogram m.m. Möjligen kan man genom offentliga insatser bidra till att ett samhällsklimat av typen Gnosjö förstärks eller att det utvecklas. Det går att se partnerskapsfilosofin i det ljuset, särskilt när det gäller de program som har en utpräglad lokal inriktning, såsom Leader och de lokala sysselsättningspakterna.

Min slutsats blir ändå att de exempel från företagsvärlden som givits inte i sig har så stor betydelse för statens former för att

⁴⁴ Den regionalpolitiska utredningens första delbetänkande, *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*, SOU 2000:36 tar också fasta på dessa tankar (kap 5)

⁴⁵ Putnam, R. D. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS 1996

hantera komplexa beroenden inom samhället av typen governance.

8.3 Samhällsstyrning har aldrig kunnat renodlas

Det ligger i sakens natur att samhällsstyrning är mer mångdimensionell och komplex än företagsstyrning. Det är många mål som ska uppnås och många hänsyn som ska tas. Det innebär att samhällsstyrning i vid mening långt före nätverkstänkandet tid förutsatt att åtgärder inom flera olika samhällssektorer, departementsområden eller myndighetsgränser samverkar för att resultatet ska bli gott. I den gamla förvaltningslagen hette det så vackert att ”förvaltningsmyndigheterna skola räcka varandra handen”.

8.3.1 Integrationsorgan i offentlig förvaltning

Statskontoret skrev under 1970-talet flera rapporter på temat styrning av ”multiorganisationer” och visade hur man på olika sätt utvecklat former för att öka integrationen mellan olika sektorer och olika nivåer i samhället.⁴⁶ Exempel på sådana former är organisationer som tar fram ett gemensamt planeringsunderlag till flera organ, SIKÄ inom kommunikationsområdet är ett exempel, myndigheter eller organisationer med det explicita uppdraget att verka för samordning inom komplexa områden, typ ÖCB eller gemensamma styrelseledamöter i olika myndigheter.

Exempel på projekt- eller programnivå finner vi t.ex. regionalt där flera länsstyrelser, efter inspiration från Stockholms län, inrättat samverkansprogram för tillsyn av restauranger, ”Operation Krogsanering” där olika statliga och kommunala myndigheter samarbetar mot ett gemensamt mål.

⁴⁶ Se t.ex. *Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansformer*. Liber 1974

8.3.2 Integration mellan offentligt och privat

De beskrivna former för integration ligger huvudsakligen inom den offentliga sektorn.

Ett annat länsstyrelseexempel ”lugna gatan” innehåller dock både offentliga statliga och kommunala organ samt föreningsliv och företag (försäkringsbolag). Lugna gatan går ut på att engagera ungdomar, gärna från problemområden att försöka stävja våld och bråk på allmänna platser.

Inom den fysiska planeringen finns ett mycket utvecklat system för att tillgodose bred partsmedverkan och för att säkerställa att många intressen, både privata och allmänna, och aspekter beaktas. Ett sådant system är också, till skillnad från partnerskap i dess nuvarande form, mycket transparent, för att använda en populär EU-term.

Andra ”klassiska” former för integration och intressentmedverkan i samhällsutvecklingen är remissväsendet och användningen av kommittéväsendet som planeringssystem i vid mening. Härvidlag skiljer sig Sverige från de flesta andra europeiska länder. Vi har en tradition att på ett tidigt stadium försöka infoga olika parter kunskaper, perspektiv och intressen i den politiska beredningsprocessen.

Däremot är det inte lika vanligt att infoga parter utanför den offentliga sektorn i genomförandet av politiken, t.ex. på det sätt som gjorts genom PPP-lösningar i Storbritannien. Det finns dock undantag. Hela civilförsvaret är naturligtvis ett exempel eftersom hela samhället förutsätts samverka i krig eller allvarlig kris. Folkbildningsväsendet som organisatoriskt är kopplat till fackföreningar och politiska partier har av tradition bedrivit omfattande program för vuxenutbildning, till stor del finansierat med offentliga medel. Det gäller t.ex. Svenska för Invandrare (SFI) och andra utbildningsprogram som under senare år har finansierats via Kunskapslyftet.

Ett annat exempel inom utbildningsområdet är det nationella IT-programmet (Swit) där regeringen överlämnade genomförandet till Industriförbundet och vissa andra branschförbund. Företagens och deras organisationers bidrag till programmet bestod huvudsakligen i nerlagd arbetstid. I mindre skala kan tas som exempel att Almi eller Länsarbetsnämnden anlitar utbildningsföretag eller olika NyföretagarCentra (NfC) för t.ex. starta-eget rådgivning som ett led i program för ökad sysselsättning och entreprenörskap.

8.3.3 Sektororgan och sektorsamordnande organ

En organisatorisk metod för att stärka de integrativa krafterna i förvaltningen är att stärka de organ som inte primärt är sektororganiserade utan har ett territoriellt arbetsfält. På regional nivå handlar det om länsstyrelse (och i begränsad omfattning självstyrelseorgan) och lokalt om kommun eller kommundelar. Eftersom dessa organ har arbetsuppgifter som spänner över flera sektorer ligger det i deras uppdrag, att verka för samordning mellan olika sektorer och nivåer.

Resonemanget kan illustreras med den utredning om den statliga förvaltningspolitiken som gjordes för några år sedan.⁴⁷ Där lyftes två problem fram i relationen mellan politik och förvaltning – svårstyrbarheten och fragmentiseringen av förvaltningen. En av utredningens slutsatser var att förvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten. Uppdraget till den statliga regionala förvaltningen kan ses i det ljuset, nämligen att som det enda statliga organet under regeringskansliet ha uppgiften att tolka de olika sektorernas regionala och lokala krav och sedan göra avvägningar mellan dessa sektorkrav, dvs. att i någon mån motverka fragmentiseringen och sektoriseringen av den offentliga förvaltningen.

Länsstyrelsens arbetsområde spänner över en rad olika samhällssektorer – fysisk planering, miljövard, social trygghet och rätts-

⁴⁷ *I medborgarnas tjänst* SOU 1997:57

säkerhet. Samordningsansvaret utvecklas i olika lagar och förordningar inom respektive områden. Inom området regionalt utvecklingsarbete sägs i förordningen om regionalt utvecklingsarbete:

”Länsstyrelsen skall i det regionala utvecklingsarbetet samverka med andra statliga myndigheter, landstingskommunen, länets kommuner, den regionala utvecklingsfonden samt fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet m.fl. organisationer i syfte att åstadkomma en samsyn inom länet.....För samverkan i sysselsättningsfrågor mellan länsstyrelser, länsarbetsnämnd och den regionala utvecklingsfonden skall länsstyrelse utse en beredningsgrupp.”⁴⁸

8.4 Partnerskap – ett annat ord för att besluta ”i samråd”?

En annan klassisk metod för att få till stånd samverkan mellan olika organ är att regeringen ger ett uppdrag till flera myndigheter att ”i samråd” med varandra komma fram med ett förslag. Till förvaltningskunskapens elementa ingår att kunna skilja mellan ”efter samråd”, som innebär att man måste efterfråga den andra partens eller myndighetens uppfattning men man behöver inte beakta den. I samråd betyder däremot att de organ som fått uppgiften måste vara överens.

Om exempelvis länsstyrelserna eller länsarbetsnämnderna fått i uppdrag att ”i samråd” med ett antal specificerade organ ta fram SPD eller RTA samt svara för att dessa genomförs så betyder det förvaltningsmässigt detsamma som att arbetet ska utföras inom ramen för ett partnerskap som leds av landshövdingen (eller länsarbetsdirektören).

Tidigare nämndes att begreppet partnerskap är ovanlig i författningstexten. Det kan inte sägas om andra likartade begrepp. Här

⁴⁸ SFS 1994:578 Denna paragraf har funnits länge men med smärre formuleringsvariationer

är resultatet av en sökning i SFS-registret. Siffrorna anger hur många gånger som begreppet förekommer i SFS text.

Samråd	551
Samverkan	138
Samordning	109
Samordna	76
Samverka	67

Partnerskap kan också ses som en organisatorisk metod att understryka behovet av samordning mellan både olika samhällssektorer och olika förvaltningsnivåer. Partnerskapens uppdrag är visserligen inte så vida som länsstyrelsernas, men de har sektorövergripande och i vart fall myndighetsövergripande inslag. Man kan därför tänka sig att de kan utgöra en starkare motkraft än vad en ensam myndighet kan göra. Det är dock ännu för tidigt att uttala sig om partnerskapen kommer att ha större framgång i kampen med sektormyndigheterna när det gäller t.ex. nedläggning av enheter i regionalpolitiskt prioriterade områden. Sedan länge finns en stark tradition att berörda kommuner, landsting, länsstyrelse och fackliga organ agerar tillsammans i detta slags frågor.

9 Partnerskapens effekter

Det är alltid svårt att entydigt bryta ut positiva resp. negativa aspekter på ett fenomen. Ofta har ett och samma fenomen både positiva och negativa aspekter. Läsaren får ursäkta att en viss värdering ibland följs av ett ”å andra sidan...”

9.1 Det finns mycket gott att säga

9.1.1 Ett sätt att mobilisera resurser

Att staten anlitar andra organisationer än statliga myndigheter i vissa uppgifter är inget unikt. I den svenska förvaltningstraditionen ligger att många uppgifter läggs på kommuner, medan frivilligsektorn inte i lika hög grad engageras i genomförandeuppgifter, även om det förekommer. Detta är vanligare i andra länder. I vissa länder har t.ex. en organisation som Handelskammaren närmast myndighetskaraktär.

I den svenska modellen ligger främst att engagera olika intressenter under planerings- och utredningsskedet, t.ex. i offentliga utredningar eller som remissinstanser. Genom att stat eller kommun engagerar dessa i offentliga åtaganden förväntas de ge sina specifika kunskaper och synpunkter på aktuella frågor eller förslag. En viktig bieffekt är också att den som får på sig ämbetsmannakappan ofta har en tendens att ta på sig ett större ansvar än tidigare. ”Den Gud ger ett ämbete ger han också förstånd att sköta det”⁴⁹

Det är t.ex. tveksamt om SAF engagerat sig lika starkt i mål 4, som handlade om kompetensutveckling av de anställda i mindre företag, om partnerskapen i stället hade organiserats som styrelser eller referensgrupper till regionala myndigheter. SAF hade

⁴⁹ När SAF-representanten, tillika ordförande i Växtkraft Mål 4 i Stockholms län vid ett möte vältaligt pläderade för att ett av hans medlemsföretag inte borde vara berättigat till stöd, kunde jag inte avhålla mig från att utnämna honom till hedersbyråchef i avslagsverket.

tidigare av principiella skäl avlagt sig deltagande i statliga myndigheters styrelse. I och med att parterna i olika sammanhang utpekades som "bärare av" programmet och eftersom det positivt laddade begreppet partnerskap användes blev det lättare för SAF att delta. Till saken hör naturligtvis också att SAF som organisation starkt engagerat sig för EU. Det skulle då kanske se illa ut om man inte deltog i fördelningen av EU medel som skulle användas till företagens bästa.

Samtidigt bör nämnas att SAF:s principfasthet inte var fullständig. Innan mål 4 blev aktuell, hade man deltagit både centralt och regionalt i styrgrupper kopplade till Arbetslivsfonden, som under en femårsperiod i början av 1990-talet fördelade över 10 miljarder till kompetensutveckling i företagssektorn.

Partnerskapstanken måste också, som nämnts, ses i ett politiskt perspektiv där det finns en strävan från kommunalt verksamma politiker att flytta fram positionerna. Med detta följer också ett ansvarstagande och en resursmobilisering. Utan tvekan har kommunal- och landstingspolitiker under senare år ägnat mycket mer tid och engagemang åt regionala utvecklingsfrågor än tidigare. Å andra sidan innebär detta naturligtvis att andra frågor ägnats mindre intresse.

9.1.2 Ger legitimitet i många läger

Det är ett ovedersägligt faktum att vad som sägs ofta är mindre viktigt än vem som säger det. För att underlätta lyssnandet är det alltså klokt att använda olika sändare till olika målgrupper. Återigen kan SAF användas som exempel. Den a priori misstro som finns hos vissa företagare mot statliga stödprogram kan reduceras om SAF och Handelskammaren deltar i arbetet med samma program. Om sedan samma budskap kommuniceras till arbetstagarna genom dessas representanter minskar risken för missräksamhet och motvilja.

På samma sätt väcker en regional strategi, ett program eller ett projekt större gensvar i en kommunal församling om det har ut-

arbetats i ett sammanhang där kommunala representanter tagit aktiv del. Exakt samma program utarbetat av skattebetalarnas förening skulle säkert inte få ett lika positivt mottagande.

Häri ligger kanske partnerskapsmodellens största styrka. Den kan bidra till att ge legitimitet hos olika intressenter och grupper. Detta är särskilt viktigt om samhället kännetecknas av misstro mot auktoriteter och av allmän fragmentering, som Maktutredningen visat.⁵⁰

9.1.3 Stort spelrum öppnar för initiativ

Det är rimligt att anta att en medveten styrningsfilosofi från statsmakternas sida låg bakom beslutet att lämna ett mycket stort spelrum när det gäller urvalet av parter i olika sammanhang. Det gäller såväl de partnerskap som bildades kring strukturfonderna som de som hör till RTA och dess föregångare Landshövdingeuppdraget och länsstrategiarbetet.

I fallet med Mål 4 angavs endast i det samlade programdokumentet att regionala partnerskap skulle bildas. Där räknades upp vissa organisationer såsom självskrivna men ingen av dessa utpekades som ansvarig för att bygga upp en regional grupp. Här var landshövdingeuppdraget liksom RTA tydligare. Detta ledde till att parter på olika håll kände sig kallade att samla olika konstellationer till möte och att organisera sig. Proceduren kan med en positiv tolkning sägas syfta till regional mobilisering, men kan lika gärna sägas ha lett till rätt mycket oklarhet, frustration och konflikter som förbrukade mycket energi. Det var t.ex. uppenbart att vissa organisationer agerade centralt för att deras regionala organ skulle ingå (gällde t.ex. LRF), medan andra inte uppmärksammade denna möjlighet. Vissa regionala partnerskap kom därför att innehålla flera representanter från besläktade organisationer, medan andra tillämpade en mer restriktiv princip.

⁵⁰ *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, SOU 1990:44

9.1.4 Korten på bordet

Arbetet med tillväxtavtalen har i många fall lett till en ökad regional medvetenhet om vilka resurser för regional utveckling i vid mening som olika regionala aktörer förfogar över. Arbetet har så att säga tvingat de samverkande parterna, vanligtvis kommuner, landsting, länsarbetsnämnd, regionala högskolor, Almi och Teknikbrostiftelser, att lägga korten på bordet. När de regionala programmen har formulerats har man i allmänhet lagt samman dessa olika resurser så att flera organisationers satsningar presenteras i ett och samma dokument.

Programmen är indikativa, dvs. de visar en avsikt från de samverkande organen att delta på en viss ekonomisk nivå. Det är ju inte möjligt för t.ex. en kommun att binda sig för vissa specificerade åtgärder under en treårsperiod. Det blir en samverkan på programnivå som i sin tur i ett senare skede kan underlätta samfinansiering av olika projekt. Tidigare har man ju gått direkt på projektsamverkan.

9.1.5 Mer kunskap till fler

Det är ett mycket stort antal personer som har engagerats i partnerskap av olika slag. Flera – antagligen de flesta – hade varit engagerade i motsvarande typer av frågor förut och kände varandra från andra gemensamma aktiviteter, projekt, konferenser, seminarier, debatter osv. Men kretsen av deltagare har ökat. De nya deltagarna har mött delvis nya frågeställningar och breddat sin kunskap. De mer rutinerade har i vissa fall fördjupat sin kunskap, i andra fall fått repetera den.

Den kunskap det handlar om gäller många saker. Det avser kunskap om tillståndet inom den aktuella regionen eller det aktuella området av statistisk, demografisk och ekonomisk natur. Men det handlar också om att få ett bättre grepp om vilka aktörer som finns och vilka resurser de förfogar över. Samhällsorganisationen är komplex och under ständig förändring. Deltagarna i partnerskapen lär sig, ungefär som verksamma i olika ideella föreningar,

att leta reda på diverse fonder och stiftelser och andra organ som kan tänkas delta ekonomiskt i olika förnyelseprojekt. Slutligen handlar det om att försöka förstå tillväxtens dynamik och förklaringsfaktorer, något som även de mest erfarna i allmänhet går bet på.⁵¹ Risken för halvbildning inom det här området är stor.

En beskrivning av självstyrelseorganen i arbete är säkert tämligen generaliserbar till andra län som arbetar aktivt med regionala utvecklingsfrågor:

*”Bilden av självstyrelseorganen i arbete är till stor del en bild av möten i partnerskap, i diskussioner inom olika samverkansgrupper, i seminarier med fullmäktigeförsamlingar, i dialogkonferenser med olika branschföreträdare och i informella samtal med olika regionala aktörer.”*⁵²

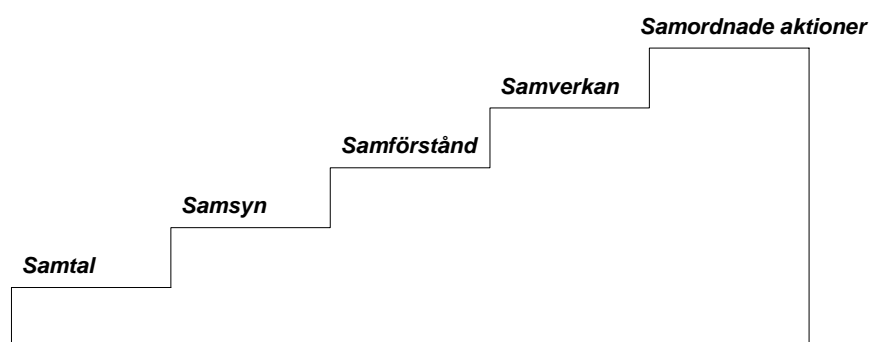
Å andra sidan.....se avsnitt 9.4.4 och 9.4.5

⁵¹ En bra genomgång av olika teorier och möjliga förklaringsfaktorer bakom regional tillväxt ges i *Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande* Ds 1999:50

⁵² *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*, SOU 2000:85, sid. 248

9.1.6 En metod att gå från samtal till samverkan

I en ofta citerad liknelse talas om en samverkanstrappa. Att arbete i ett partnerskap börjar med *samtal*. Det gäller att skapa arenor för sådana samtal. Om man har en fast och återkommande arena kan dessa samtal gradvis fördjupas så att en *samsyn* växer fram. Häri innefattas också ömsesidig respekt mellan t.ex. kommuner och företag och andra parter. Så småningom fördjupas samsynen och det går att tala om verkligt *samförstånd*. Utifrån detta samförstånd, som fortfarande bara är på det mentala planet, kan parterna gå vidare och agera i *samverkan* eller i enlighet med den strategi eller den plan som formulerats. Slutligen kan processen leda till att verkliga *samordnade aktioner* genomförs av parterna.⁵³



En fråga som fortfarande väntar på sitt svar är om processen också är innovativ, ett honnörsord i strukturfondssammanhang. Leder denna samverkan också till att nya idéer och projekt utvecklas i skärningspunkten mellan de olika deltagarna, eller är det mer så att kunskapen om vad som görs och tänks på olika håll sprids till fler parter? Mycket tyder nog på det senare. I en (ännu inte publicerad) studie av RTA-arbetet i två län konstateras att de intervjuade menar att det överväldigande flertalet projekt skulle kommit till stånd ändå⁵⁴. Ett belysande exempel återfinns i en tidskrift från Näringsdepartementet⁵⁵ där en deltagare i tillväxt-

⁵³ Se t.ex. *Greppet – att vända en regions utveckling*. Rapport från Söderhamnskommittén. SOU 1998:89 kap. 2

⁵⁴ Peter Ehn, muntlig uppgift

⁵⁵ Näringsdepartementets Tillväxtbladet från i mars 2000

arbetet i samband med överlämnandet av avtalet till regeringen nämnde ”Ung företagsamhet som ett exempel på ett lyckat projekt i tillväxtavtalet”. Just det programmet har funnits i Sverige sedan 1982 och bedrivs i alla län.

9.1.7 Nya kontakter är aldrig fel

De flesta har väl varit med om den situationen att man deltagit på en internationell konferens i syfte att knyta internationella kontakter. Det värdefullaste med konferensen visar sig i stället vara att man blir nära bekant med svenskar, som man faktiskt inte förut kände, eller kände helt ytligt. Lite samma sak kan hända i ett partnerskap. Under senare tid har t.ex. FR och framför allt SAF börjat samarbeta i allt större utsträckning, lokalt men även regionalt inspirerade av samarbetet kring EG:s strukturfonder. Detta har omvittnats från deltagare från dessa håll.

En positiv bieffekt av partnerskapet för mål 4 i Stockholms län kan nämnas. För att markera parternas jämbördighet beslutades att kommittémötena skulle cirkulera mellan de deltagande parternas kontor så att man vid varje möte hade en ”värd” som hälsade välkommen och bjöd på kaffe och bullar. Förutom att bullkostnaden fördelades rättvist var det ett trevligt inslag att besöka de olika parternas arbetsplatser, även om det kanske hade varit mer praktiskt att fastställa en viss plats, t.ex. i ordförandens eller kansliets hemorganisation.

9.1.8 En metod att skapa regional värdegemenskap

Regionala utvecklingsåtgärder har alltid en rumslig dimension. Ska resurser satsas koncentrerat eller spritt, i söder eller norr, vid kusten eller i inlandet, i centralort eller i periferin eller i den ena eller andra kommunen?

Det är ofta svårt för företrädare för olika kommuner att enas om att peka ut vissa orter före andra, även om man i princip enas om

”kraftsamling och koncentration”. Det kan inte finnas en regional högskola eller ett teknikcenter i varje ort, vägarnas standard kan inte vara oberoende av trafikmängden även om det är ett bekymmer för dem som bor längst ut i kapillärerna. Utveckling kräver viss täthet och viss koncentration. Om detta är de flesta ense – i princip. Mot detta kan alltid utjämningsargumentet ställas, att de som ligger sämst till, t.ex. i de glesaste områdena bör prioriteras.

En erfarenhet av arbetet i olika former av partnerskap, inom både EU-programmen och RTA, tycks dock vara att den kommunala dragkampen får mindre fritt spelrum allt eftersom parterna får en ökad förståelse för ett större regionalt intresse. Ett av de vanligaste uttrycken är att man vill skapa ”vinna-vinna” situationer och undvika att se en lokal satsning som ett noll-summespel, t.ex. att en investering i Bengtsfors är till nackdel för Dals Ed. Den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande understryker också ett sådant synsätt – från kommunoptimering till utvecklade arbetsmarknadsregioner.⁵⁶

9.2 De medverkande är i allmänhet positiva

Det har gjorts ett antal utvärderingar av olika partnerskap. Generellt kan sägas att de medverkande i allmänhet är mer positiva än negativa, i vissa fall mycket positiva. Åsikterna varierar dock delvis beroende på vilken organisation/kategori man tillhör. Företrädare för den offentliga sektorn är överlag mest positiva till partnerskapet och man vill gärna se det som en samlade kraft som tillvaratar de olika parternas intressen. Företrädare för privata företag är mer återhållsamma. Många tvivlar på att partnerskapsarbetet kan förändra långsiktiga problem i en region.

Som nämnts tidigare var ett av motiven till arbete i partnerskap att stärka den lokala och regionala politiska nivån. Majoriteten av strukturfondsdelegationernas ledamöter utgörs av utgör lokala

⁵⁶ Det bör dock noteras att de funktionella arbetsmarknadsregionerna, dvs. områden inom vilka arbetspendling kan äga rum, är fem gånger fler än antalet län.

och regionala politiker. Dessa är också aktiva i Övervakningskommittéer och regionala tillväxtavtal, däremot inte i regionala kommittéer för mål 3. Detta syfte har således uppnåtts.

Landstingsförbundet har nyligen genomfört en konsultstudie om partnerskapens effekter, bl.a. genom ett stort antal politikerintervjuer. I rapporten konstateras att partnerskapen driver på strävandena mot ett fördjupat regionalt självstyre. Regional samling och gemensamt ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna bidrar till att öka den regionala självmedvetenheten och självtilliten, liksom viljan att själv avgöra viktiga framtidsfrågor.

”...arbete i partnerskap med tillväxtavtal, regional strategi, strukturfonder och liknande processer...förtydligar kommunerna och landstingens regionala roll såväl externt som internt. Dels har ett antal politiker och tjänstemän på ett handgripligt sätt fått ge sig i kast med den regionala utvecklingsproblematiken, vilket i sin tur har bidragit till att föra dessa frågor högre upp på den politiska agendan. Dels har de knutit nya kontakter, inte minst med näringslivet och deras organisationer”⁵⁷

I en omfattande utvärdering av tillväxtavtalen bekräftas många av de positiva erfarenheter som har nämnts tidigare i kapitlet – och en del av de negativa som nämns i nästa kapitel. Här kan läggas till att det kommunala engagemanget i allmänhet varit betydande, men att det främst inskränkt sig till kommunledningen och vissa ledande tjänstemän samt tjänstemän på kommunförbundets länsavdelningar.

Näringslivet intar ännu en avvaktande attityd, särskilt när det gäller mer övergripande strategiarbete. Lokalt, där mer konkreta aktiviteter är aktuella, är intresset större. Universitet och högskolor har sett medverkan som en aktivitet som passar väl in i den tredje uppgiften. De fackliga organisationerna har i allmänhet varit passiva.⁵⁸

⁵⁷ Olsson, J. *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Landstingsförbundet 2000

⁵⁸ *Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå, Nordregio 2000-05-31*

9.3 Ett specialfall av fördelar att arbeta i grupp

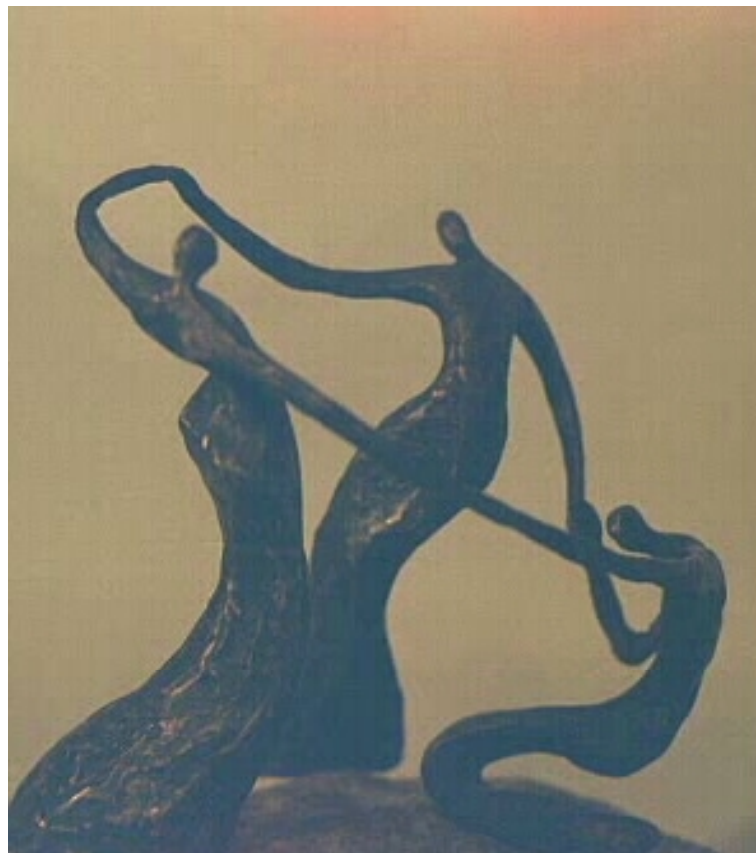
När jag läser utvärderingar av arbete i partnerskap och de positiva omdömen som ofta ges och som delvis presenterats i avsnitten ovan får jag en stark känsla av att detta har jag läst förut. Och visst har jag det. De återfinns i organisationsteoretisk och gruppdynamisk litteratur och i alla mer eller mindre sofistikerade handböcker om ”att arbeta i grupp”, ”team-building”, ”att jobba i projekt”.

Det handlar om värdet av att personer med olika perspektiv och erfarenhetsbakgrund arbetar tillsammans så att de olika kompetenserna tas tillvara och om att misstänksamhet mot andra grupper, andra värderingar, andra professioner, alla ”dom andra” kan reduceras och ersättas med tillit, öppenhet och förtroende. Det handlar också om att grupparbetet ökar deltagarnas förmåga att ta ansvar för helheten och inte bara för sin egen del. Tillsammans kan man i gruppen utveckla nya lojaliteter, mot projektets eller programmet mål osv.

Tidigare har nämnts att partnerskap är en organisatorisk mekanism för att stärka de integrativa elementen i samhällsorganisationen. I alla komplexa system – även inom företag och förvaltningar – gäller det att hitta en bra balans mellan specialisering och tydlig arbets- och rollfördelning å ena sidan och integration, överlappning och lite kreativt kaos å den andra. Inom organisationsteorin används ofta begreppsparet differentiering och specialisering. Det är genom specialisering och arbetsdelning som nationernas välstånd byggts upp konstaterade redan Adam Smith. Men det måste finnas ett sammanhållande kitt som går över dessa gränser.

När man således ska värdera om partnerskapet medför stora positiva effekter måste man fråga sig om det just är partnerskapskonstruktionen i sig som har ett unikt mervärde i förhållande till andra former av gruppsamverkan eller andra metoder för att åstadkomma sammanvägning och integration i en komplex sam-

hällsorganisation där många intressenter, parter och organ ömsom konkurrerar ömsom samverkar.



9.4 Men partnerskap är inte oproblematiska

9.4.1 Partnerskap och demokrati

I den tidigare citerade studien från Landstingsförbundet konstateras att de tillfrågade ansåg att ledamöterna i partnerskapen saknade formella uppdrag eller mandat för sitt deltagande. Formerna för att förankra eller återrapportera var i allmänhet obefintliga. De intervjuade menade också att partnerskapens informella karaktär försvårade ansvarsutkrävande och offentlig insyn.⁵⁹

⁵⁹ Olsson, J *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Landstingsförbundet 2000

I den statsvetenskapliga litteraturen ventileras ofta frågan om en ökad användning av partnerskap i olika former är en ny form av korporativism där de organiserade parterna gör upp i enrum och lämnar folket utanför. En statsvetare som pläderat mot den s.k. samförståndsdemokratin som bl.a. tar sig uttryck i partiöverskridande överenskommelser som växer fram på andra håll än i de öppna politiska sammanhangen är Leif Lewin, som spårar denna svenska politiska kultur tillbaka till cigarr- och punchdoftande Oscarianska salonger.⁶⁰ De områden som han behandlar är dock oftast av mycket stor politiskt dignitet – energifrågan, pensionsfrågan, skattefrågan – och har inte så stora likheter med det mer all dagliga arbetet med regional utveckling.

Demokratiutredningen har noterat att korporativismen i Sverige var som starkast under 1950- och 1960-talen, bl.a. genom de starka arbetsmarknadsparterna, genom den starka intresse-representationen i kommittéväsendet och genom en tämligen exklusiv remissrätt. Inom alla dessa områden har en viss ut-tunning ägt rum, men korporativismen är långt ifrån död.⁶¹

När Näringsdepartementet betonar hur viktigt det är att närings-livet deltar i det regionala utvecklingsarbetet ser en del statsvetare en risk för partiell privatisering av politiken och gör jämförelser med de engelska partnerskapen (jfr avsnitt 3.4).

Andra kritiska punkter är att delat ansvar också kan innebära inget ansvar. Den parlamentariska styrningskedjan från väljare till riksdag, regering och förvaltning görs mindre tydlig.

*”Politik genom partnerskap innebär i princip att ingen enskild institution eller organisation kan utpekas som huvudansvarig. Ansvar är delat mellan ett antal parter som kan vara offentliga organ, privata företag eller frivilliga organisationer.”*⁶²

⁶⁰ Lewin, L ”Bråka inte!” Om vår tids demokratisyn. SNS 1998

⁶¹ Avkorporatisering och lobbyism- konturerna till en ny politisk modell. Demokratiutredningens forskarvolym XIII. SOU 1999:121

⁶² Elander, I. *Partnerskap och demokrati* ur Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83

Det kan innebära att de som deltagit i dessa partnerskap – antingen de är politiker eller tjänstemän – oftare kommer in i en situation där de tvingas ta ansvar för sådant som växt fram i svårgenomträngliga nätverk, där det är svårt att ange vem som påverkade vad.

9.4.2 Positivt laddade ord förblir ofta oemotsagda

Nyligen hölls ett seminarium i bl.a. Boverkets regi om innebörden i några av de övergripande mål och nyckelbegrepp som förekommer i samhällsplaneringen. Framförallt betonades att begrepp som helhetssyn, attraktivitet, partnerskap etc. inte är entydiga, utan ofta medger flera tolkningsmöjligheter. Sådana begrepp – som kan betecknas som oanalyserade abstraktioner – är ofta positivt värdeladdade och således lätta att vara överens om, så länge man inte behöver definiera dem. Risken är emellertid att en oreflekterad användning av mångtydiga begrepp medför oklarheter så att begreppen på sikt urvattnas på sitt innehåll. Diffusa begrepp som används som ”mantra” kan t.o.m. fungera som ett ”elitistiskt” skydd så att de utestänger utomstående grupper. Exempel på sådana begrepp som diskuterades är helhetssyn, attraktivitet, identitet, partnerskap etc.

”Riskerna för ett ensidigt och okritiskt anammande av partnerskapstanken som en patentlösning berördes. Partnerskap förutsätts ofta ge positiva synergi- och samordningsvinster och vara ett sätt att tidigt fånga in relevanta aktörer i en beslutsprocess. Risken är å den andra sidan att konflikter döljs och ”kapslas in” samt att breda medborgargrupper inte får insyn i processen. Flera forskare inom området har pekat på risken för att partnerskapets ”mytiska” karaktär döljer viktiga motsättningar och legitimerar en politik som drivs på de starkas villkor.”⁶³

⁶³ Mikaela Schuman, *Summering av seminarium om Habitatagendan och forskningen den 25 oktober 2000*, Pressmeddelande från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, M 2000:02

Å andra sidan kan man kanske säga att ordet ”partner” fångar tidsandan och sänder delvis nya signaler, lite grand som ”min bästa polare”. Ordvalet understryker att deltagarna är jämställda och alla har ett ansvar för en gemensam uppgift. Det ger också associationer till företagsterminologi – business partner. Det finns också – ännu ett tag – en viss air av modernitet i att säga att man jobbar i ett partnerskap snarare än det alldagliga att man samarbetar eller deltar i en samverkansgrupp. Tidigare nämndes att arbete ”i samråd” formellt sett har samma innebörd som ”i partnerskap”, men begreppen ger olika associationer.

*”Language is important – the term partnership can be emotive and evocative like motherhood and apple pie. Consequently it can be used as a form of rhetoric and as a part of a larger political game.”*⁶⁴

Samtidigt som begreppet markerar jämställdhet mellan de deltagande så antyder det att de som ingår i partnerskapet utgör en exklusiv grupp, lite som i ett slutet sällskap.

9.4.3 Give a little boy a hammer....

I en amerikansk lärobok i sociologisk metodik konstaterades att de sociologiska metoderna var tydligt modekänsliga och författaren konstaterade att detta var en tillämpning på den allmänna iakttagelsen ”Give a little boy a hammer and he will find that everything needs pounding upon”. Detta kan vara något att fundera på även när det gäller partnerskap.

Så här skrev jag i en bok som handlade om olika nya styrformer i statsförvaltningen som vid det här laget har över 20 år på nacken. Jag hade då plöjt igenom en omfattande litteratur (huvudsakligen amerikansk) om olika styrmetoder.

”Vid koncentrerad genom läsning av böcker och tidskrifter kring dessa metoder ligger déjà-vu upplevelserna kusligt tätt. I sam-

⁶⁴ Danson M W m.fl. *The governance of European structural funds: the experience of the Scottish regional partnerships*, PM från The Scottish Office nov 1996

mandrag lyder inledningen på en rad artiklar på följande vis: När X-metoden först presenterades för tio år sedan hade den en stor skara entusiastiska anhängare. Nu ställer de sig frågan: Vad var det som gick snett? Varför fungerar inte X-metoden? En förklaring är förstås att ingen riktigt lyckades förklara vad X-metoden egentligen är för något. Den har ibland framställts som en uppsättning specifika tekniker och ibland som ett synsätt som i sig inbegriper en rad andra metoder Ofta citeras Humpty Dumpty's or "ord betyder vad jag bestämmer att de ska betyda" (ibland kallad Humpty Dumpty's hermeneutiska princip) när man ska försöka definiera vad de olika metoderna egentligen står för...."⁶⁵

Kommer partnerskap infogas i denna lista om tio år?

9.4.4 Partnerskap och effektivitet – de omvända pyramiderna

Ett normalt hierarkiskt mönster kännetecknas av en spetsig topp och en bred botten. Resurserna för genomförande är mångdubbelt större än resurserna för ledning, planering och samordning. Det är svårt att befria sig från intrycket att bilden inom området regional utveckling närmast verkar vara den omvända. Kanske gällde detta mer under den föregående programperioden. För att ta ett drastiskt exempel.

Programmet 5b skärgård administrerades av ett kansli på två personer inom Stockholms länsstyrelse. Eftersom programmet omfattar ca 15 län deltog handläggare i dessa län i beredningsarbetet, precis som förut. Till dessa kopplades sex regionala referensgrupper på vardera 10-15 personer, samt en central beslutsgrupp på ungefär lika många personer plus suppleanter samt en övervakningskommitté på ca 20 ledamöter.

Bilden är tillspetsad. Naturligtvis är det inte sekretariatet som ska genomföra programmet. Utförarna finner man i de olika projekten på olika håll i landet. Men det ligger ändå något i den. Betänk

⁶⁵ Gorpe, P, *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, Liber 1978.

att dessa projekt också de är uppbyggda med styrgrupper, referensgrupper m.m. Den fråga som måste ställas är om denna samordningsbyråkrati ger ett så mycket bättre resultat i genomförandet att den är värd sitt pris.

Man ska också veta att det inte finns någon omfattande offentlig genomförandeorganisation inom det här området. Det finns några hundra tjänstemän på länsstyrelser och självstyrelseorgan, något fler inom Almikoncernen (som främst ger lån till enskilda småföretag). I landets kommuner finns kanske bortåt tusentalet anställda som arbetar med näringslivsrelaterade frågor – men då ofta praktiska saker som att ordna företagsområden o dyl. Därutöver finns spridda sekretariat och kanslier inom diverse centrumbildningar och rådgivningsfunktioner med olika huvudmän, ofta organiserade som tidsbegränsade projekt. De egentliga genomförarna är det privata näringslivet och i någon mån föreningslivet eller andra samhällsintreprenörer. Offentliga aktörer kan också vara genomförare när det handlar om tillväxtgenererande investeringar, t.ex. i viss infrastruktur.

Det är alltså en helt annan styrsituation än inom t.ex. skolan, socialförsäkringssystemet eller sjukvården med hundratusentals offentligtanställda eller med tydliga regelsystem och mångmiljardbudgetar.

Den omfattande besluts- och beredningsorganisationen inom området regional utveckling kontrasterar bjärt mot en annan tendens som kunnat iakttas när det gäller hanteringen av stora stödbeslut, nämligen att dessa har centraliserats till regeringskansliet. Det handlar nu om det s.k. Lokala Investeringsprogrammet och Storstadsprogrammet. Tidigare handlades också kunskapslyftet, kretsloppsmiljarden och Östersjömiljarden av en mycket liten grupp handläggare inom regeringskansliet. Notera att det gäller stödprogram på flera miljarder kr. årligen, väl så mycket (eller kanske mer) än vad som hanteras inom hela det regionala utvecklingskomplexet.

Det är inte svårt att mena att ett läge någonstans mellan dessa ytterligheter vore att föredra.

9.4.5 Partnerskap och effektivitet – samverkan kostar

Det krävs mycket för att någon ska kunna uttala sig emot samverkan. Däremot finns det ingen brist på personer som klagat över att de inte hinner få något arbete gjort p.g.a. alla möten som de måste gå på och alla rapporter som de förväntas ha synpunkter på till nästa möte. Med en trött gest pekar de på ett skrivbord dignande av föredragningspromemorior. ”Där ryker helgen!”

Det finns också många medborgare och tjänstemän som tycker att deras ledande politiker eller deras chefer inte har tid över för att ägna sig åt just deras frågor. Inom arbetsmarknadspolitiken är det viktigt att bedöma om ett nytt jobb skapat med arbetsmarknadspolitiska medel verkligen är ett tillskott eller om detta jobb har trängt undan ett annat jobb. På samma sätt måste man fråga sig om det ökade intresset och tidsmässiga engagemanget för frågor om regional utveckling är ett nettotillskott av politisk energi eller om det balanseras av en lika stor minskning av engagemanget för vården, trafiksäkerhet, skolan osv. Inom en organisation måste man fråga sig om chefens stora engagemang i olika externa samverkansgrupper innebär att ledarskapet på hemmaplan blir lidande.

Finns det någon chef som inte varit med om de återkommande diskussionerna om enhetsmöten, avdelningsmöten, byråmöten m.m. och hur de skulle kunna effektiviseras? ”Måste jag verkligen vara med, jag har så mycket att göra”, ”man sitter ju bara av dom”, ”det är ju bara ibland som det handlar om mina frågor”, ”det är ju bara Gunilla som snackar” osv. Dessa slags möten är troligen den mest spridda metoden för att åstadkomma samsyn och samverkan inom en organisationsenhet. Alternativet är klara roller och strikt arbetsfördelning och samordning via hierarkin. Poängen är bara att visa att möten inte alltid är så populära som man kan tro även om de syftar till gemensam kunskapsuppbyggnad och samsyn.

Som visats tidigare så har det inte sänkts riktiga tillfällen för konstruktiva samverkansmöten före tillkomsten av EU-program

och tillväxtavtal. Möjligen har tillkomsten av dessa nya samverkansfora lett till att andra tagits bort. Till slut kommer man ju till det läget att almanackan helt enkelt inte rymmer mer. Alla har väl erfarenhet av nyinrättade samrådsgrupper som efter en inledande fas av entusiasm gradvis tynar bort. Huruvida det är ett öde som kommer att drabba en del av de partnerskap som beskrivs här är det ännu för tidigt att uttala sig om. En trolig bedömning är dock att de grupper som förfogar över ekonomiska medel att fördela kommer att vara mest slitstarka.

9.4.6 Partnerskap och rättssäkerhet

En viktig aspekt på rättssäkerhet är att de som fattar beslut inte är jäviga eller att de kan misstänkas tala i egen sak när beslut fattas. Här finns onekligen ett problem med flera av partnerskapen, främst de som har beslutsbefogenheter. Det är mycket vanligt att de som söker projektmedel tillhör samma organisation som de som sitter i strukturfondsdelegationen. Det gäller kanske främst olika kommuner, men även Länsstyrelserna, som i flera fall driver egna projekt.⁶⁶ Samma sak torde gälla en del av gemenskapsinitiativen och Leader. Även om t.ex. berörd part inte deltar i ett beslut som gäller parten i fråga är det svårt att frigöra sig från misstanken att den goda andan i partnerskapet smittar av sig på bedömningen.

Samma sak kan också sägas om de regionala kommittéerna för mål 3 där det i vissa fall är deltagande organisationers medlemmar som är stöddeltagare och i vissa fall själva organisationen, t.ex. bidrag för informationsinsatser. Även om kommittén inte fattar de direkta stödbesluten finns det möjligheter att bädda för positiva beslut genom formuleringar i det samlade program-

⁶⁶ Ibland har detta gjorts som en teknik för att förenkla hanteringen av mindre bidrag, t.ex. beslut om landsbygdsstöd. I stället för att låta varje ansökan passera hela systemet fattar aktuell länsstyrelse beslut samt förskotterar utbetalning. I efterhand samlas dessa ansökningar upp t.ex. halvårsvis och betraktas som ett projekt "Företagsstöd" eller "näringslivsutveckling".

dokumentet. Dessutom diskuterades ofta konkreta fall såsom exempel på policyfrågor där kommittén borde höras.⁶⁷

9.4.7 Partnerskap och kontinuitet

Det är en vanlig uppfattning att samhället har projektfierats, inte minst inom områden som har med regional utveckling, näringslivsutveckling och sysselsättning att göra. De ovan nämnda tillfälliga programmen inom regeringskansliet är också en tendens i samma riktning.

I en tankeväckande rapport från Statskontoret analyseras Kunskapslyftet under rubriken ”adhocrati eller byråkrati?”. En slutsats i rapporten är att det är viktigt att inte ständigt hitta på nya organ och projekt när befintliga organisationer kan användas. Visserligen kan de många projekten och ad hoc lösningarna ses som en metod för förnyelse och som lösningar i nätverkens tidevarv, men det är viktigt att också våda och utveckla de stabila strukturer som kan förvalta erfarenheter och kunskap som vinnas i olika mer eller mindre temporära sammanslutningar.⁶⁸

Dessa resonemang stämmer väl med de teorier om strukturkapitalets betydelse för effektivitet och välståndsutveckling som utvecklats under det senaste decenniet. Strukturkapitalet inom en organisation utgörs av ackumulerad kunskap som inte är beroende av de enskilda individerna (humankapitalet) och inte heller ligger i maskiner eller byggnader (fysiskt kapital). Ett universitet består t.ex. av byggnader, utrustning och böcker (fysiskt kapital), forskare, lärare och studenter (humankapital) samt grundläggande principer för hur kunskap samlas in, bearbetas, lagras och förmedlas (strukturkapital). De enskilda forskarnas lärande underlättas av att det finns ett strukturkapital vilket utgör ett stöd

⁶⁷ Mina egna erfarenheter från (dåvarande) Växtkraft mål 4 i Stockholm var att parterna var mycket måna om att undvika detta slags misstanke om jäv, vilket inte hindrar att andra kan agera annorlunda.

⁶⁸ *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocrati eller byråkrati?* Statskontoret 1998:20

för deras utveckling. De behöver inte uppfinna allting själva utan de kan bygga vidare på de i strukturerna inbyggda kunskaperna.⁶⁹

Frågan om partnerskap bör också ställas i ljuset av detta slags insikt. Innebär partnerskapet den goda kompromissen där kompetens och kunskapsuppbyggnad inom de olika deltagande organisationerna fortgår samtidigt som man genom olika projekt låter tusen blommor blomma. Eller tenderar partnerskapen att urholka de deltagande organisationerna: ”Vi vet ju inte så mycket om vad som händer numera eftersom det sköts av partnerskapet och deras nya kansli.”

En måhända trivial, men dock ibland problematisk realitet, är att ett partnerskap inte i sig har byggt upp det strukturkapital som utgörs av rutiner och praktiska arrangemang som finns inom en mer stabil organisation. Handlingar ska diarieföras och arkiveras. Allmänheten och pressen ska kunna få tillgång till material. Rapporter blir mer synliga om de ingår i en skriftserie. Allmänheten måste veta vart de ska vända sig för att beställa dem. De ska kunna återfinnas senare även om partnerskapet som sådant har upphört osv.

Ett partnerskap har också svårt att ta ett normalt personalledningsansvar för kansliet. Det kan illustreras med erfarenheterna från Stockholmskontoret av Mål 4 som var extremt underdimensionerat när det gällde fast anställda. Arbetet fick hanteras genom att tjänster under flera år köptes från konsultföretag. I vissa fall kunde också parterna i de regionala kommittéerna vara behjälpliga genom att ställa upp som pseudoarbetsgivare för medarbetare på programkontoret, en ordning som sågs som en dålig nödlösning, inte minst ur personalpolitisk synpunkt. Och vem tar det personalpolitiska ansvaret för kanslipersonal som s.a.s. hänger i luften mellan olika organisationer?

Allt detta hanteras normalt sett genom att en av parterna har ett administrativt ansvar för dessa frågor, vilket å andra sidan gör att

⁶⁹ Se t.ex. *Företagens kommersiella nätverk och det intellektuella kapitalet*, del 1 i skriftserien Småföretag i samverkan utgiven av regional kommittén för Växtkraft mål 4 i Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholm 1999.

det likväl blir en av organisationerna som får ett huvudansvar, åtminstone när det gäller de praktiska frågorna. Det här är naturligtvis bara praktiskt och rationellt, men bör ändå påpekas därför att det kanske något ruckar bilden av det totalt jämställda partnerskapet.

9.5 En not om politik, program och projekt

De svenska partnerskapen har kopplats till ett tämligen omfattande system för planering, strategi- och programutveckling. Det är därför befogat att koppla bedömningen av partnerskapens effekter till en bedömning av programmen. Den statsvetenskapliga kritik som riktas mot partnerskapsideologin tar främst fasta på att strategier och program utarbetas i fora utanför det politiska systemet. Därmed minskar medborgarnas insyn och därmed försvåras det politiska ansvarsutkrävandet.

Till viss del missar denna kritik målet. Ända sedan länsprogrammets tid på slutet av 1960-talet har det gjorts regionala planer och program på ungefär liknande sätt. Länsplaner och -program remitterades till alla kommuner och landsting, vilket i och för sig möjliggjorde politisk debatt.⁷⁰ I det här avseendet är faktiskt tillväxtavtalen mindre demokratiskt förankrade eftersom det hör till undantagen att de har ventilerats i kommun- eller landstingsfullmäktige. Mellan länsprogram och tillväxtavtal har det gjorts teknikspridningsprogram, kommunikationsvisioner, miljöprogram, jämställdhetsstrategier och länsstrategier på ungefär samma sätt.

De grupper som arbetat hårt med dessa dokument har knappast upplevt att de arbetat inom slutna rum utanför allmänhetens insyn. Problemet har mer varit att över huvud taget få någon utanför de närmast berördas krets att intressera sig för arbetet.

⁷⁰ Ibland väckte dessa intensiv debatt, särskilt när det gällde de befolkningsmål som då sattes upp. Se Gorpe, P, *Regionalpolitiken i praktiken – ett länsperspektiv*, bilaga 7 till den regionalpolitiska utredningen, sid 34

Visserligen kan man säga att de strategiska besluten definitions-
mässigt är stora och viktiga och därmed politiska. Men ofta är
dessa strategier eller plandokument så generella att de inte in-
bjuder till särskilt laddade politiska diskussioner. Det går bra att
vända på argumentet och hävda att strukturfondsdelegationerna
och tillväxtgrupperna med sina politikerrepresentanter gjort
strategiutformarna mer synliga.⁷¹ Och det finns inget som hindrar
respektive partner att behandla olika program i sina fullmäktige-
församlingar eller motsvarande. Visserligen blir det av praktiska
skäl troligen först efter programmen är tagna⁷² eller åtminstone
långt framskridna, men reaktionerna hos den politiska försam-
lingen eller hos föreningsstämman kan tjäna som ett memento för
den enskilde ledamoten att ta med sig i det fortsatta arbetet. Men
det partipolitiska inslaget i detta slags dokument är begränsat.

*”Mina intervjuer med ledande partiföreträdare vittnar också om
en påtaglig vilshenhet i försöken att finna partipolitiska strategier
i regionpolitiken”⁷³*

En principiell skillnad i förhållande till tidigare samverkans-
former ligger dock i att vissa av grupperna nu också fattar beslut
om tilldelning av projektmedel. Frågan är då om dessa konkreta
beslut är av den digniteten att de inbjuder till en bred politisk
debatt. De flesta regionala utvecklingsprogram innehåller t.ex.
områdena näringslivsutveckling och kunskapsutveckling. Under
dessa rubriker finns utrymme för ansökningar om projekt med
stor spännvidd. Det kan handla om ansökan om

- att bygga upp ett tekniskt utvecklingscenter med inriktning på
mikrobiologi
- att utveckla en ny utbildning i miljöteknik för arbetslösa
akademiker

⁷¹ Olsson, J, *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?*
Landstingsförbundet 2000

⁷² Arbetet med strukturfondsprogrammen drevs under en mycket stark tidspress,
något som i stort sätt låg utanför Sveriges kontroll

⁷³ Johansson, J, *Demokrati i regioner – utvecklingsdrag och möjligheter ur Makt-
delning Demokratiutredningens forskarvolym I* SOU 1999:76

- att etablera samverkan mellan den regionala högskolan och högskolan i Riga
- att bygga upp ett kompetenscenter för personal i upplevelserelaterad turism
- att konstruera ett IT-baserat utvecklingsprogram för kvinnor i glesbygd
- att etablera ett regionalt nätverk för marknadsföring, kvalitets-säkring och produktutveckling av lokala hemslöjdsprodukter

Har man klart för sig att mycket av vardagsarbetet med regional utveckling handlar om sådana här saker ter sig nog oron för att medborgarinflytandet är begränsat tämligen oberättigad.

Det finns naturligtvis frågor av större allmänintresse, såsom om en stad ska ta initiativ till ett större evenemang, typ OS eller EM för försöka profilera sig.⁷⁴ De mest kontroversiella frågorna som kan komma att ventileras i strategier eller program torde gälla geografiska prioriteringar. Det handlar om att väga olika kommuner mot varandra, centrum mot periferi, kust mot inland osv. Men bortsett från detta är det faktiskt inte så många frågor som är politiskt kontroversiella. Detta illustreras också tydligt i förordningen till strukturfondsdelegationerna som föreskriver att alla beslut ska vara enhälliga. Dessa är således inte tänkta som partipolitiska forum.

I själva verket är det reguljära utvecklingsarbetet inte så olikt det som görs av banktjänstemän och riskkapitalplacerare som söker bedöma olika affärsidéers bärkraft eller forskningsråd som bedömer olika forskningsansökningars originalitet och stringens. Det är värt att notera att området regional utveckling kännetecknas av att det råder stor osäkerhet om vilka typer av åtgärder som är effektiva. Den svenska regionalpolitikens historia beskrivs ibland som ett tuvhoppande där patentlösningarna avlöser varandra alltifrån industriinvesteringar på 1960-talet, utlokalisering av statliga arbetsplatser på 1970-talet till call-centers, satsningar

⁷⁴ Intressant nog kan nämnas att när Göteborgs stad aktualiserade tanken på ett "nätverks-OS" tillsammans med Oslo och Köpenhamn så låg detta helt utanför det regionala tillväxtavtalet.

på regionala investmentbolag, regionala teknikcentra, lärcentra, kultur, turism, högre utbildning, bättre kommunikationer och understöd av klusterbildningar.

För att program och projekt ska ha betydande politisk laddning krävs att strategierna och besluten mer påtagligt ska gripa in i medborgarnas vardag. Ett sådant exempel är de tre storstadsöverenskommelserna. Låt oss ta Dennispaketet som illustration eftersom det var mest debatterat. Dennisförhandlingen uppfyller i allt väsentligt kriterierna på ett partnerskap. Flera nivåer och politiska grupperingar var företrädna – stat, kommun, landsting på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Det handlade om en långsiktig strategi för att utveckla regionen. Pengar satsades från flera olika håll. De deltagande parterna gjorde i vissa fall avkall på sina egenintressen i syfte att tillgodose helheten. Här fanns både planer och projekt. Näringslivet och föreningslivet var inte direkt företrädna i förhandlingsgruppen (det ”lilla partnerskapet”) men hade gott om möjligheter att göra sig hörda i diverse andra grupperingar (”stora partnerskap”). Processen avslutades med att ett avtal slöts (jfr tillväxtavtalen). Själva förhandlingen drevs visserligen i slutna rum, men överenskommelsen behandlades och godkändes i riksdag, landsting- och kommunfullmäktigeför-samlingar.

Vad är sens moralen? Partnerskap är ingen garanti för framgång.⁷⁵ Så länge motsättningarna är små eller frågorna tämligen okontroversiella går det säkert bra. Partnerskapsideologin baseras på en harmonisyn på samma vis som 1970-talets försök med fördjupad företagsdemokrati. Den baseras på att olika huvudmän som är verksamma inom samma område i stort har samma mål eller att man trots olika mål kan enas om medlen.

Även om de flesta frågor som behandlas i partnerskapen inte är särskilt kontroversiella är det inte otroligt att en enighet på ytan döljer berättigade motsättningar. Även om man oftast är överens om sakfrågorna, råder det ofta stora motsättningar mellan parterna när det gäller formella frågor, t.ex. om vem som är den vikti-

⁷⁵ Det bör noteras att Dennispaketet inte spräcktes av de samverkande parterna utan i ett ännu mer slutet rum, någonstans på Rosenbad.

gaste företrädaren för länets intressen och vem som har samordningsansvaret. Vi ska inte glömma bort att hela partnerskapsfilosofin har introducerats samtidigt som det råder en regional maktkamp om dessa frågor.⁷⁶ Det är egentligen anmärkningsvärt att samarbetet har kunnat flyta så bra trots detta.

Möjligtvis låtes vi oss så förföras av nätverkssamhällets betoning av det sociala samspelets betydelse att vi bortser från att organisationer och politiska partier i grunden är uppbyggda kring olika värden och har till uppgift att företräda olika gruppers intressen eller olika huvudmän. Kanske uppnås samsynen på bekostnad av tydligheten. På samma vis som 1970-talets planering var ett barn av sin tid med den starka tilltron till planering som politiskt instrument är det troligt att man om 20-30 år kommer att säga att också vi satt fast i och utformade våra instrument utifrån en tidsanda som vi glömde att ifrågasätta. Göms den bakom honnörsord som nätverk, partnerskap, decentralisering, regionalisering?

⁷⁶ Den politiska aspekten på regionfrågan handlar främst om hur stort inflytande rikspolitiker, genom sina ämbetsverk, respektive landstings- och kommunalpolitiker ska ha inom olika politikområden. Arenan för denna kamp har varit en rad utredningar under hela 1990-talet, senast den parlamentariska Regionkommittén.

10 Slutsatser om partnerskap

Partnerskap är ingen organisationsform. Det är inte som ett aktiebolag, stiftelse eller en myndighet. Det är inte heller en institution som äktenskap eller tillsvidareanställning. Det är endast ett begrepp som används för att beteckna vissa typer av samverkansgrupper. Det är i praktiken omöjligt att betrakta en grupp och säga: ”Se där har vi ett partnerskap!” och om en annan ”Nej, minsann, det var inget partnerskap!”

Det är inte heller en tydligt definierad organisatorisk enhet såsom en styrelse, ett presidium, en utskott, en styrgrupp, en rådgivande nämnd eller en referensgrupp. Men det kan vara allt detta och mer därtill.

10.1 Platon och partnerskapet

Kanske kan vi med Platon säga att partnerskapet endast finns i idévärlden. EU definitionen som citerades i rapportens början är i sig en utopi ”...en bred och effektiv sammanslutning av alla relevanta organ”. De olika tillämpningar som vi finner i sinnevärlden avspeglar mer eller mindre tydligt partnerskapets idéinnehåll. Som slutsatsen i kapitel 7 visade är inte detta idéinnehåll särskilt tydligt. Klart är dock att de som ingår i ett partnerskap sluter ett slags moraliskt kontrakt som bygger på ambitionen att ”alla goda krafter ska dra åt samma håll”, att alla deltagarna ska satsa tid och engagemang, att deltagarna är jämställda och att det handlar om en relativt varaktig samverkan.

I praktiken har samverkansgrupper baserade på idén om partnerskap främst etablerats inom EU:s strukturfonder och inom regionalpolitiken. I dessa sammanhang är det rimligt att säga att partnerskapsidén också har ett territoriellt inslag. De flesta svenska partnerskap är lokala eller regionala. I idén ligger att kommuner, landsting, näringslivet och arbetsmarknadens parter ingår i gruppen vid sidan av statliga organ.

En grupp sammansatt av personer från flera olika organisationer kan alltså kallas för ett partnerskap om man vill att gruppen ska ha vissa egenskaper hämtade från partnerskapets idévärld. När grupper med dessa egenskaper formaliserats i det svenska förvaltningssystemet har man i allmänhet valt att ansluta till tidigare förvaltningsterminologi – delegation eller kommitté och de regelsystem som är kopplade till dessa. Det finns – och har funnits länge – många grupperingar som väl uppfyller kraven på att kallas partnerskap, men som inte använder detta begrepp. Troli- gen därför att det inte tillför något. Det gäller samverkansgrupper som bildat gemensamma stiftelser, aktiebolag, ideella föreningar eller som etablerat permanenta samrådsfora utan särskild associa- tionsform eller som projekt.

Det finns fördelar med att använda beteckningen partnerskap. Begreppet sänder en signal, som man säger. Viktigast är nog att deltagarna gör ett helhjärtat åtagande.⁷⁷ Man vill undvika att parter deltar främst som intressebevakare eller som gisslan. En annan fördel är att det är lättare att vinna legitimitet för gemen- samma ståndpunkter när varje part kan framföra dessa till sina egna medlemmar eller meningsfränder. Många av de positiva omdömen som har givits i samband med de svenska partner- skapen ska dock främst tillskrivas två förhållanden. För det första att många av deltagarna i partnerskapen flyttat fram sina positio- ner vilket de naturligtvis är nöjda med. Det gäller kommun- och landstingspolitiker i (nya) Mål 1 och 2 samt arbetsmarknadens parter i Mål 3. För det andra att gruppsamverkan i alla former har en rad positiva effekter.

Vissa av de negativa effekterna med partnerskap är inte heller specifika för just dessa utan gäller för all slags samverkan – det kan bli för mycket av det goda. Möten och samråd tar tid. Det finns stora fördelar med specialisering och klar rollfördelning också. Alla behöver inte vara med om allting.

Vad som är specifikt och nytt i förhållande till många andra sam- arbetsgrupper är att vissa av de grupper som kallas partnerskap

⁷⁷ Ibland är det inte lätt att hitta just det rätta ordet. Det engelska commitment är så bra att det även i svenskan dyker upp i den svengelska formen ”committade”.

har givits offentligrättsliga maktbefogenheter, nämligen att dela ut bidrag eller att besluta om principerna för hur sådan bidrag ska delas ut. Det är just när gruppen ges sådana befogenheter som krav måste ställas på ökad tydlighet, mandat och ansvar.

10.2 Partnerskap på prov

”Är partnerskap en organisatorisk nybildning som bör ges en egen associationsform? Bör denna form rekommenderas på andra håll i samhället? Bör staten och Statskontoret gå i bräschen för detta?” Det var den typen av frågeställningar jag hade med mig när jag började detta arbete.

Min slutsats hittills är att svaret på dessa frågor är nej. Partnerskapsideologin har många goda sidor och att det säkert finns andra områden än de som behandlats här där samverkan baserad på denna ideologi skulle kunna tillämpas med framgång, men likväl rekommenderar jag försiktighetsprincipen. I vart fall när det gäller själva begreppet. Det är alltför otydligt för att användas i bestämd form – partnerskapet.

De olika partnerskap som har fått mer preciserade uppgifter än att vara allmänna samrådsfora och referensgrupper har i allmänhet har givits mer formella beteckningar – Övervakningskommitté, Strukturfondsdelegation, LAG-kommitté m.m. Det förefaller bättre att hålla sig till dessa.

Det finns utöver strukturfonder och RTA många samverkansgrupperingar som normalt inte kallas för partnerskap men som har de egenskaper som tillskrivs ett partnerskap. Om begreppet partnerskap mer allmänt börjar ersätta andra samverkansbegrepp är risken stor att bilden blir än mer förvirrad.

Det viktiga att slå vakt om är de positiva ambitionen i partnerskapsidén, dvs. att åstadkomma samarbete över organisationsgränser, ökat ömsesidigt förtroende, resursmobilisering från alla håll i samhället, långsiktighet och planmässighet. Men det är inte

nödvändigt att använda begreppet partnerskap för att tillgodose dessa ambitioner

Även om jag tror att det demokratiska argumentet är något överdrivet, vilket utvecklades i avsnitt 9.5, och även om organisationsbilden när det gäller strukturfonderna klarnat, så finns det fortfarande en del oklarheter när det gäller de grupperingar som hittills kallas för partnerskap i Sverige. Jävsfrågan när det gäller strukturfondsdelegationerna är kanske den mest besvärliga. När det gäller RTA-arbetet är terminologin mest flytande. Om Nutek t.ex. i brev till länsstyrelser eller självstyrelseorgan kallar till konferens där det regionala partnerskapet inbjuds kan i vissa län 200 personer känna sig kallade, i andra tolv. Där skulle mycket vara vunnet på en terminologisk upprensning, t.ex. styrgruppen för tillväxtavtalet (som motsvarar vad som nu ofta kallas för "lilla partnerskapet"), kansliet för tillväxtavtalet respektive deltagare i arbetsgrupper inom RTA.

Inom många samhällsområden är aktörsbilden komplex. På den lokala eller regionala nivån syns antagligen såväl behov av samverkan som brist på samverkan tydligast. Det kan gälla – förutom regional utveckling – inom integrationsområdet, trafiksäkerhet, utslagning, ungdomsfrågor, äldreåldersfrågor, trygghet, boendemiljö. Inom alla dessa finns det behov av mobilisering av resurser både från offentliga organ och det civila samhället. Säkert kan det samlade resultatet av alla aktiviteter bli bättre om nya nätverk bildas eller existerande nätverk kopplas samman.

Ska detta tas som en uppmaning att bilda partnerskap, utveckla strategier och program och samordna projekt? Inte nödvändigtvis. Först bör varje frågeområde analyseras noga där frågan bör ställas om det är samverkan som brister och om det saknas samverkansfora, eller om existerande fora inte fungerar som de borde. Det är rimligt att tänka sig att regionala eller lokala samverkansformer i enlighet med en partnerskapsideologi i första hand borde introduceras där samarbetet mellan olika organisationer bedöms som dåligt, t.ex. där saker faller mellan stolarna eller där folk inte pratar med varandra.

Det något paradoxala är att området regional utveckling inte är ett område där samverkansfora har saknats. Att det ändå är där man börjat har främst med EU att göra, men beror också på att aktörsbilden är komplex och svåröverskådlig. Anta att EU hade lanserat sociala utvecklingsprogram i stället för regionala och tillämpat samma terminologi. Då hade vi troligen gjort likadant i Sverige och byggt upp partnerskap inom dessa områden.

10.3 Permanenta flerpartsorgan?

Låt oss ändå anta att resultatet av analysen blir att det behövs utvecklade samverkansstrukturer över huvudmannagränser präglade av långsiktighet, ömsesidighet och där dessa bör svara för en kombination av strategi och genomförande. Då har vi ett problem eftersom det i dagsläget inte finns någon bra institutionell form för samverkan mellan stat, kommun och andra organisationer. Bildas bolag försvinner myndighetsvärdens lagkomplex om offentlighet och demokratisk insyn. Bolagets friare lönesättning m.m. tenderar också att väcka ont blod.

Det finns en partnerskapsmodell på olika håll i Europa som ibland kallas för RDA-modellen (Regional Development Agency).⁷⁸ RDA innebär att regionalt baserade och finansierade institutioner går samman och bildar en ny regional utvecklingsorganisation. De har en delvis fristående position i förhållande till andra statliga myndigheter. Almi Företagspartners AB svarar i viss mån mot denna beskrivning eftersom det är ett statligt bolag med landstingen som minoritetsägare i de regionala bolagen. Anta att också Handelskammare, Företagarföreningar och kommuner gick in som delägare i ett utvidgat Almi. Då hade vi ett RDA enligt denna modell.

Hade bolaget varit en bra form hade staten t.ex. kunnat inbjuda till bildandet av ett RDA med Almi som bas. Men uppenbarligen bedömdes detta inte som en bra väg. En komplikation blir att det nya organet blir momspliktigt, vilket leder till en hel del ekono-

⁷⁸ Svensson, B & Östhol, A, *Regional Partnerships in Sweden: when, how and for what?* Forskarforum 1999

misk rundgång eller kräver specialreglering. Man kan inte gärna ha moms på EU-bidrag. För övrigt kan konstateras att Almi varit föremål för flera översyner och att en viktig förändring när bolaget bildades var att ta bort politiker och statstjänstemän ur styrelsen för att ge bolaget en mer näringslivsinriktad och mindre styrelse. I detta sammanhang bedöms således demokratikravet som underordnat effektivitetskravet.

Stiftelseformen är också i princip möjlig, men det kan vara vanskligt för en statlig myndighet att göra de långsiktiga lösningar som deltagande i stiftelsearbetet förutsätter. RRV har också varit kritisk bl.a. därför att det förekommit att myndigheter placerat anslag som eljest skulle behöva lämnas tillbaka till statskassan vid budgetårets slut i en stiftelse.

Många samverkansorgan drivs i föreningsform. Ett exempel är Föreningen för Arbetarskydd. Så här beskrivs den på hemsidan⁷⁹:

”Verksamheten bygger på en samverkan mellan huvudmännen, som består av arbetsmarknadens parter inom både privata och offentliga sektorn, myndigheter, institutioner, organisationer, företag, förvaltningar och enskilda personer. Föreningen bildar därmed ett unikt nätverk i svenskt arbetsliv.....Föreningen är ett trepartsorgan för samverkan där företag och förvaltningar, arbetsmarknadens parter, myndigheter, institutioner och företagshälsovården är huvudmän. Föreningens högsta beslutande organ är huvudmannaförsamlingen med 54 ombud för föreningens huvudmän. Styrelsen består av nio ledamöter med generaldirektören för Arbetarskyddsstyrelsen som ordförande. Posterna som vice ordförande innehas av SAF och LO”

Möjligtvis är detta en intressant samverkansform. Det finns fler exempel, t.ex. GIS-föreningen i Stockholms län där kommuner, Länsstyrelse och vissa privata aktörer samverkar kring användningen av geografiska informationssystem. Men föreningsformen erbjuder inte utomstående särskilt god insyn och är därför ur rättssäkerhetssynpunkt inte särskilt bra. I andra fall organiseras samverkansorgan som projekt. När deltagarna i samarbetet finner

⁷⁹ www.ffarb.se

att ett visst projekt är så framgångsrikt att det borde permanentas stöter man på problem. Det regelverk som styr t.ex. Länsstyrelsen och Länsarbetsnämnd (vanliga finansiärer bakom sådana projekt) säger att stöd endast medges till projekt som definitionsmässigt inte är permanenta. Det leder vanligtvis att finansiärerna laborerar mer eller mindre i regelverkets utkanter genom omdefinitioner och genom att bevilja medel till projekt som i allt väsentligt utgör basverksamhet.

Ingen av dessa former är dock tillfredsställande när det gäller att tillgodose berättigade krav på insyn och ansvar eller kontinuitet och kompetens när det gäller projekt. Slutsatsen är att det i dagsläget inte finns någon bra offentlighetsform för samverkan mellan stat och kommun eller mellan dessa parter och näringsliv och andra intressenter. När ett mer permanent samarbetet etableras drivs det vanligen som en stiftelse eller som ett aktiebolag. Det gäller t.ex. industriforskningsinstitut eller olika centrumbildningar. Inte sällan drivs sådan samverkan i projektform, vilket som nämnts är problematiskt när det gäller basfinansiering.

Till skillnad från de nämnda organen skulle ett permanent flerpartersorgan kunna ges samma ställning som en myndighet, t.ex. exempel visavi EU. Vidare skulle organet kunna ha planerande och policyskapande uppgifter vilket gör att det måste finnas kopplingar mellan organet och politiska församlingar på lokal, regional och central nivå. För att ge ett sådant organ förutsättningar för att bygga upp egen kompetens och stabilitet skulle dock krävas att det har egna administrativa resurser, inte bara ett mindre sekretariat. I realiteten skulle därför en sådan konstruktion fordra att resurser från befintliga organisationer – främst stat, landsting och kommun, men i någon mån också näringsliv och arbetsmarknadens parter – överfördes till det nybildade organet. Var och en av huvudmännen bakom organet måste känna sig så säkra på att de ”äger” organet att de inte för säkerhets skull bygger upp egna resurser inom området i fråga.⁸⁰

⁸⁰ Ett litet steg i den riktningen har tagits av Kommun- och Landstingsförbunden, som nyligen etablerat en gemensam avdelning för regional utveckling.

En förutsättning för att en sådan konstruktion ska vara tänkbar är att samordningskravet inom området är så stort att det över-skuggar de olika huvudmännens grundläggande egenintressen. Som nämndes i föregående kapitelns avslutning är det möjligt att vi i bästa samförståndsanda ibland glömmer bort att olika organisationer faktiskt är till för att tillgodose olika intressen. Erfarenheterna av att slå samman olika intresseorganisationer visar i allmänhet att sådana intressen är starkare än man tror.

Likväl finns det anledning att i avvaktan på att erfarenheterna samlar sig inom det regionalpolitiska området undersöka om det finns skäl att tillskapa en sådan ny associationsform.