

A2006:001

## Tack för oss!

*En utvärdering av Inlands- och  
Tillväxtdelegationernas verksamhet*



# Tack för oss!

En utvärdering av Inlands- och  
Tillväxtdelegationernas verksamhet

Carl G Fredriksson, Tomas Stavbom,  
Olof Linde, Catrin Oskarsson och Peter Sandén  
Eurofutures

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 063 16 66 00  
Telefax 063 16 66 01  
E-post [info@itps.se](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483  
Elanders, Stockholm 2006

För ytterligare information kontakta Anne Kolmodin  
Telefon 08 456 67 43  
E-post [anne.kolmodin@itps.se](mailto:anne.kolmodin@itps.se)

## Förord

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick i sitt regleringsbrev för år 2004 i uppdrag att utarbeta ett förslag på hur Tillväxt- och Inlandsdelegationernas arbete skulle kunna utvärderas. Utifrån detta förslag fick ITPS i 2005 års regleringsbrev i uppdrag att utföra en utvärdering av de båda delegationernas arbete.

*”Institutet skall genomföra en processutvärdering av Delegation med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i norra Sverige (Dir 2002:15) och Delegation med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland (Dir 2002:16). Uppdraget skall bygga på det förslag som institutet inlämnade till regeringen den 29 oktober 2004. Uppdraget skall redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 december 2005.”*

Utvärderingen är utförd av EuroFutures på uppdrag av ITPS. Rapporten är författad av Carl G Fredriksson (projektledare), Olof Linde, Catrin Oskarsson, Tomas Stavbom och Peter Sandén vid EuroFutures (kapitel 1–6). ITPS har följt arbetet och bidragit med synpunkter under arbetets gång samt skrivit de sammanfattande reflektionerna i kapitel 7. Ansvarig för uppdraget på ITPS har varit Anne Kolmodin.

Östersund, februari 2006

**Sture Öberg**  
Generaldirektör



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>13</b>
<b>Bakgrund</b> .....	<b>18</b>
1.1 Utvärderingsuppdraget .....	18
1.2 Regional politik i historisk belysning .....	19
1.3 Från nationell regelstyrning till lokalt engagemang .....	20
1.4 Tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationerna .....	24
1.5 Vilken var problembilden? .....	26
1.6 Utvärderingens upplägg och disposition .....	28
<b>2 Målanalys</b> .....	<b>30</b>
2.1 Målstruktur – ett instrument för styrning och uppföljning .....	30
2.2 Vilka var delegationernas mål och uppdrag? .....	31
2.3 Hur uppfattade andra aktörer delegationernas mål? .....	35
2.4 Slutsatser .....	39
<b>3 Hur organiserades arbetet?</b> .....	<b>40</b>
3.1 En uppgift – två myndigheter .....	40
3.2 "08-perspektivet" .....	41
3.3 Tillsättning och rekrytering av medarbetare .....	42
3.4 Det interna arbetet .....	44
3.5 Tidplanen .....	46
3.6 Slutsatser .....	47
<b>4 Hur genomförde delegationerna uppdraget?</b> .....	<b>48</b>
4.1 Tillväxtdelegationens arbete .....	48
4.2 Inlandsdelegationens arbete .....	55
4.3 Arbetet i sammanfattning .....	59
4.4 Slutsatser .....	62
<b>5 Vad har delegationerna åstadkommit?</b> .....	<b>64</b>
5.1 Kommunernas utvecklingsarbete 2002–2005 .....	64
5.2 Lokala utvecklingsprocesser .....	71
5.3 Regionförstoring och förstärkta funktionella samband .....	77
5.4 Utveckling av kluster och innovationssystem .....	80
5.5 När har det inte lyckats? .....	83
5.6 En välkommen insats? .....	85
5.7 Delegationernas mervärde .....	87
5.8 Slutsatser .....	93
<b>6 Vad lär vi oss av detta?</b> .....	<b>94</b>
6.1 Studiens huvudresultat .....	94
6.2 Varför tillsattes delegationerna egentligen? .....	95
6.3 Ett omöjligt uppdrag? .....	98
6.4 Kortsloten utvecklingspolitik? .....	100
6.5 Vad händer sedan? .....	100

<b>7</b>	<b>Reflektioner</b> .....	<b>104</b>
<b>8</b>	<b>Bilaga</b> .....	<b>106</b>
8.1	Tillväxtdelegationen .....	106
8.2	Inlandsdelegationen .....	134
	<b>Referenser</b> .....	<b>152</b>



## Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att de två delegationerna representerar en delvis ny form av regionalpolitisk satsning. Uppdraget i sig var inte genuint nytt men i de former detta uppdrag gavs, var det från början menat att vara ett komplement till andra regionalpolitiska medel. Någon nyckel hur eventuella motsättningar mellan olika insatser skulle lösas eller hur prioriteringar skulle skötas skickades emellertid inte med i uppdraget. Vidare är det notabelt att de två delegationerna gavs ett mycket stort (och ojämnt fördelat) geografiskt område att verka inom. Tillsammans skulle de täcka inte mindre än 71 av landets kommuner och hela 59 procent av Sveriges yta.

## Målanalys

Redan en översiktlig betraktelse av uppdragets karaktär indikerade att den uppgift som delegationerna var satta att lösa, skulle bli mycket svår. Den mer ingående analysen visar att uppgiften var svårare än så. Direktiven var yvigt skrivna och den givna målstrukturen var för bristfällig för att kunna fungera som ett styrinstrument för verksamheten.

Uppdragen var således alltför generellt formulerade samt mångtydiga och blev därmed oklara både vad gäller omfattning och ambition. Uppdragen kan uppfattas som mycket breda, varför det i princip är svårare att ange vad delegationerna inte skulle göra än att beskriva vad de förväntades göra. Uppdragen hade inte den konkretion som krävs för att kunna fungera som verksamhetsmål eller operativa mål.

De s.k. SMART-kriterierna<sup>1</sup> har inte varit uppfyllda. Målen och uppdragen har inte specificerats i tillräcklig grad samtidigt som de varken är mätbara eller tidsatta. Man kan också sätta ett frågetecken för målens realism med tanke på att de tillgängliga resurserna i delegationerna var begränsade i relation till att verksamheten inte bara skulle spänna över en mycket stor del av landets yta utan också över flera verksamhetsfält och politikområden.

Mot denna bakgrund bedömer EuroFutures att delegationernas mål och uppdrag inte är utvärderingsbara i traditionell mening. Det är stora brister i målstrukturen och målen/uppdragen i denna uppfyller inte sedvanliga kriterier för

---

<sup>1</sup> SMART-kriterierna för mål:

- Specifika: tydligt ange vad som ska uppnås
- Mätbara: vara möjliga att följa upp med indikatorer, nyckeltal eller liknande
- Accepterade: vara accepterade och uppfattas som relevanta av de som genomför verksamheten
- Realistiska: vara möjliga att uppnå
- Tidsatta: tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges Se *vidare* ITPS 2004a.

utformning av mål. Dessa brister har också medfört att det har varit svårt för delegationernas kanslier – för att inte säga omöjligt – att bedöma om man ”gör rätt saker” och att prioritera mellan olika insatser.

Vilka konsekvenser får den otydliga målstrukturen för denna utvärdering? EuroFutures anser att den enda möjlighet som har stått till buds är att bedöma delegationernas arbete genom att värdera insatserna istället för resultaten och effekterna. Vem har bäst förmåga att bedöma delegationernas insatser? EuroFutures uppfattning är att kommunerna måste stå i fokus för värdering av arbetet. Kommunerna – enskilt eller i grupp – är utpekade mottagare av insatserna och måste därför ges stort utrymme att värdera och ställa delegationernas insats i relation till andra aktiviteter och pågående processer.

## Organisationsanalys

Om man med inrättandet av två nya myndigheter avser att dessa skall ges rimliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och att kunna upprätthålla ett oberoende, uppfyller tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationen inte dessa utgångskriterier. Snarare har beredningen och förberedelsearbetet ett drag av slumpmässighet över sig.

Det gäller såväl uppdragets omfattning och karaktär, gränsdragningen och inrättandet av just två delegationer samt tidsplaneringen. Även andra inslag vad beträffar arbetsförutsättningarna såsom tillsättningsförfarandet, bristen på resurser, individuell arbetsbelastning har försvårat ett effektivt och snabbt arbete. Samma omdöme måste ges beträffande bristerna vad gäller förankring och samarbete med andra myndigheter (exempelvis Nutek och länsstyrelserna) med i huvudsak samma inriktning och mål för sin verksamhet.

## Verksamhetsanalys

Givet dessa brister i ramförutsättningarna kan konstateras att delegationerna genomförde en mycket stor rad av aktiviteter. Framförallt inriktade man sig på att initiera och (delvis) bekosta omvärldsanalyser samt att arrangera ett stort antal konferenser och seminarier. En hel del av detta var sannolikt av värde både direkt och indirekt för de kommuner som deltog. De genomförda utvärderingsintervjuerna indikerar att så är fallet för vissa kommuner.

Värdet ligger framför allt i att de genomförda insatserna befrämjade ett nytt nätverksbyggande som kommunerna själva inte hade ansett sig ha tid eller möjlighet att genomföra. För mycket kraft lades dock på att starta nya omvärldsanalyser. Många kommuner hade redan passerat detta stadium och var i större behov av hjälp till att utarbeta genomförbara handlingsplaner.

Vi bedömer vidare att ”nätverkslyftet” i samband med seminarierna har varit av större värde än det ”kunskapslyft” som aktiviteterna egentligen syftade till. Notabelt är dock att nätverken till övervägande del har handlat om det politiska

respektive det politiskt-administrativa systemet. Företag fanns visserligen med i det lokala arbetet och i nätverken, men förefaller mer att ha fått spela rollen som komplementär än drivande i utvecklingen.

Det är också vår slutsats att det kunskapslyft man eftersträvade egentligen aldrig kom till stånd. För detta var urvalet av experter och konsulter alldeles för generellt ur kompetenssynpunkt. Det vilar en underskattning av den kompetensbas som finns ute i kommunerna och i övrigt på det lokala planet i det uppbygg som har valts. De välkända exemplen biltester och Arjeplog eller gruvbrytning och Malå talar sitt tydliga språk. Delegationerna hade varit betjänta av att kunna koppla in en helt annan och mer specialiserad kompetens än vad som nu var fallet för att komma vidare i sin utvecklingsmodell.

Det är också notabelt att arbetet hade en så lång ”intern” inlärningsperiod och startsträcka som nu var fallet. Det egentliga arbetet kom igång först i slutet av år 2002 och bedrevs som mest intensivt under år 2004. En mycket stor del av arbetet utfördes således parallellt med att delegationerna skrev sina slutbetänkanden. Det innebär i klartext att delegationerna var fullt medvetna om att de inte skulle kunna vara med om att föra arbetet vidare och att exploatera det resultat som eventuellt kom ut av pågående aktiviteter.

## Nyttoanalys

I genomgången av olika aspekter på det arbete som har genomförts av de två delegationerna, har ett flertal tillkortakommanden redovisats och analyserats. Detta får emellertid inte skymma det faktum att delegationerna har gjort en stor ansträngning att genomföra alla sina delmål. Efter en något tveksam och långdragen inledning nådde de båda delegationerna ut i ett stort antal kommuner. Av de 71 adresserade kommunerna har 10–15 kommuner med bistånd av delegationerna, förändrat sitt sätt att bedriva utvecklingsarbete. Dessa kommuner anger också att de har haft ett mervärde av utbytet med delegationerna.

Flera övriga kommuner, som inte har angett samma positiva omdöme om delegationernas insatser, befann sig redan inledningsvis i en annan situation. Dessa kommuner hade redan i vissa fall gjort erforderliga analyser av sin situation och hade också utvecklat någon form av egen strategi för fortsatta satsningar. Den kritik som därvid kan riktas mot delegationernas arbete, är att ett större mått av förarbete hade kunnat bespara dem onödig tidspillan i de kommuner där de inte hade något att bidra med.

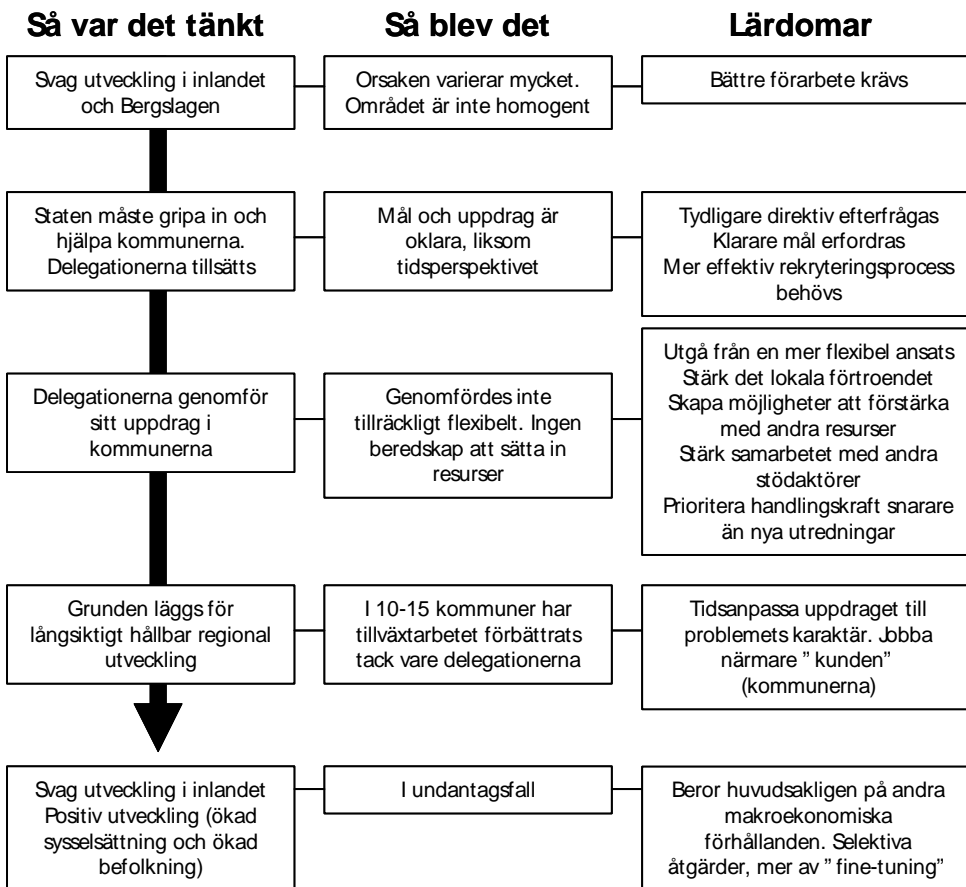
Av intervjuerna med kommunerna i denna utvärdering framkommer vidare att regionalt utvecklingsarbete idag är mer av ”fine tuning” än det var enbart för ett tiotal år sedan. Även i de till synes homogena kommunerna i de befolk-

nings- och sysselsättningssvaga delarna av landet råder mycket olika förutsättningar. Kommunerna skiljer sig inte enbart åt vad gäller näringsliv utan också vad gäller politiska miljöer, olika behovsbilder och olika traditioner att samarbeta.

Slutligen är viktigt att än en gång påpeka att regionalt utvecklingsarbete kräver resurser. I lilla Arjeplog investerar utländska företag hundratals miljoner i testanläggningar, i Sunne (som är ett exempel på en kommun som ställde sig utanför delegationernas arbete) har man lyckats skrapa ihop 40 miljoner kronor till ett Idé- och Designcentrum, Ideum. Listan kan göras lång på behov som har presenterats inom ramen för delegationernas verksamhet. I många fall har det lokala utvecklingsarbetet passerat utredningsstadiet. Behovet – och problemet – är nu att göra realistiska handlingsplaner, att bemanna de tänkta projekten och att finansiera dem.

## Lärdomar

Utvärderingen pekar på ett antal viktiga lärdomar som bör tas tillvara i det fortsatta regionalpolitiska arbetet. Grunden i de två delegationernas arbete – att lyssna och att arbeta nära det lokala planet – anser vi vara helt riktigt. Här finns emellertid många fällor att gå i och lärdomar att dra. Grundtanken bakom tillsättandet av de två delegationerna och lärdomarna kan kortfattat sammanfattas i nedanstående figur.



## Summary

In brief, the two delegations represent a partly new form of regional policy investment. The assignment itself was not new, but in the forms it was given, it was initially intended to complement other regional policy instruments. However, the assignment did not come with a key for solving potential conflicts between different efforts and for managing priorities. It is worth noting that the two delegations were given a very large (and unevenly spread) geographic area within which to work. Together, they were to cover no less than 71 of the country's municipalities and as much as 59% of the area of Sweden.

### Target analysis

A broad view of the nature of the assignment gave an early indication that the task assigned to the delegations would be very difficult to solve. The more detailed analysis shows the task to be more difficult still. The directives were ill-defined and the target structure inadequate to function as a control instrument for the activity.

The formulation of the assignments was thereby much too general and ambiguous, making the assignments unclear in terms of scope and ambition. The assignments could be seen as very broad, which is why it is more difficult to specify what the delegations should not do than to describe what they were expected to do. The assignments were not tangible enough to serve as operational or activity targets.

The so-called SMART criteria<sup>2</sup> were not met. The targets and assignments were not specified in enough detail, they could not be measured and no times were set for them. There is also a question mark over how realistic the targets are, bearing in mind the limited resources available to the delegations in relation to the geographic area, fields of activity and policy areas spanned by the activity.

In light of this, EuroFutures feels that the delegations' targets and assignments cannot be assessed in a traditional sense. There are major shortcomings in the target structure, and the targets/assignments in it do not meet the usual criteria

---

<sup>2</sup> SMART criteria's for goals:

- Specific: clear specification of which targets to be reached
- Measurable: possible to follow up with indicators, key figures etc
- Accepted: accepted and considered as relevant by those who carry out the activity
- Realistic: be possible to reach
- Time: the time when the goals should be reached should be specified

for target formulation. These shortcomings have also made it difficult – not to say impossible – for the delegations’ offices to judge whether they are “doing the right things” and to prioritise between different efforts.

What are the consequences of the unclear target structure for this evaluation? EuroFutures felt that the only possible option was to assess the delegations’ work by evaluating the efforts instead of the results and effects. Who is the best judge of the delegations’ efforts? EuroFutures believes that the delegations must be at the centre of the evaluation of the work. The municipalities – individually or as a group – have been pointed out as recipients of the efforts and must therefore be given a lot of scope to evaluate and relate the delegations’ efforts to other activities and ongoing processes.

### Organisational analysis

If the intention of creating two new authorities was to give them a reasonable basis on which to fulfil their tasks and maintain independence, then the setting up of Inlands- och Tillväxtdelegationen (inland and growth delegation) does not meet these basic criteria. Rather, the preparatory work has an element of haphazardness about it.

This applies to the scope and nature of the assignment as well as its boundaries, the setting up of just two delegations and the time planning. Other elements relating to working conditions such as the appointment procedure, the lack of resources and individual workloads have also made a quick and efficient job more difficult. The same must be said of the shortcomings in support and cooperation with other authorities (e.g. Nutek and the county administrative boards) with the same basic direction and targets for their activity.

### Analysis of the activity

Given these shortcomings in the framework conditions, the delegations carried out a very large number of activities. Their main focus was on initiating and (partly) paying for horizon analyses and arranging a large number of conferences and seminars. Much of this was probably of direct and indirect value to the municipalities that took part. The completed evaluation interviews indicate this to be the case for some municipalities.

The main value of the work is in its promotion of new networking, which the municipalities themselves had not had the time or opportunity to carry out. Too much effort, however, was spent on starting new horizon analyses. Many municipalities had already passed this stage and were in greater need of help to draw up feasible action plans.



We also believe that “the network boost” from the seminars has been of greater value than the “knowledge boost” the activities were really aimed at. Notably, however, most of the networks were about the political and political-administrative system. Although companies were involved in the local work and in the networks, they appear to have played more of a complementary than a driving role in development.

We also conclude that the knowledge boost that was aimed for never really materialised. The range of experts and consultants was too general in terms of competence for this to come about. The competence base in the municipalities and other local places is underestimated in the chosen representation. The well-known examples of car testing and Arjeplog and mining and Malå speak for themselves. The delegations would have benefited from being able to tap into completely different and more specialised competence to further their growth model than was the case.

It is also significant that the work had such a long “internal” learning period and starting run. The real work did not start until the end of 2002 and was at its most intensive in 2004. Much of the work was therefore carried out in parallel with the delegations writing their final reports. This means that the delegations were fully aware that they would not be able to take part in furthering the work and exploiting any results that might come out of the ongoing activities.

## Benefit analysis

In the review of different aspects of the work carried out by the two delegations a number of failings were reported and analysed. This must not, however, hide the fact that the delegations have made a big effort to achieve all their interim targets. After a somewhat hesitant and lengthy introduction, the two delegations reached out to a large number of municipalities. Of the 71 municipalities that were addressed, 10-15 have changed the way they conduct their development work with the aid of the delegations. These municipalities also state that they have gained added value from the exchange with the delegations.

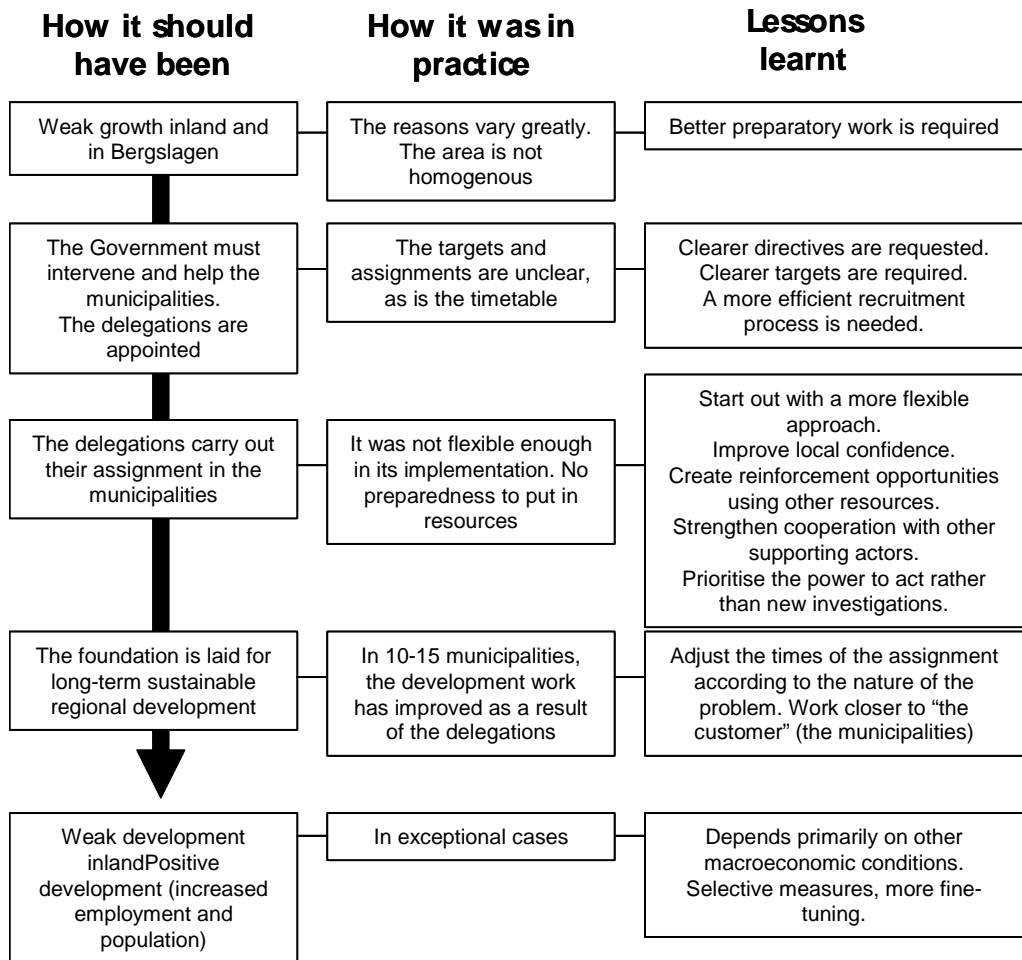
Several other municipalities, which did not hold the same positive opinion of the delegations’ efforts, were already in a different situation at the start. In some cases, these municipalities had already carried out the necessary analyses of their situation and had also developed some form of own strategy for their continued efforts. The criticism that can thereby be aimed at the work of the delegations is that more preparatory work could have saved them from wasting unnecessary time in municipalities where they had nothing to contribute.

From the interviews with the municipalities in this evaluation, it emerges that current regional development work is more about fine-tuning than it was just ten years ago. Even in seemingly homogenous municipalities in parts of the country with low populations and employment, the conditions vary greatly. Not only do the municipalities differ in terms of industry but also in terms of political environments, needs and cooperation traditions.

Finally, it is important to point out once again that regional development work requires resources. In Arjeplog foreign companies are investing hundreds of millions in test facilities. Sunne (an example of a municipality that remained outside the work of the delegations) has managed to scrape together 40 million Swedish crowns for the ideas and design centre Ideum. The list of needs that has been presented within the framework of the delegations' activity is long. In many cases, local development work has passed the investigation stage. Now, the requirement – and problem – is to draw up realistic action plans to man and finance the intended projects.

## Lessons

The evaluation points to a number of important lessons that should be learned and used in the continued regional policy work. We consider the basis of the two delegations' work – to listen and work close to the local level – to be right. However, there are many traps here as well as lessons to be learnt. The basic idea behind appointing the two delegations and behind the lessons is summarised briefly by the figure below.



# 1 Bakgrund

*Tack för oss!* Orden står att läsa på den hemsida som Inlandsdelegationen lade ut på nätet som avslutning efter knappt tre års arbete. Utropet andas ett uns av besvikelse, men även ett mått av förnöjsamhet. Förnöjsamhet över att man, trots att man hade oddsen mot sig, ändå tyckte sig ha åstadkommit något av värde för den halva del av Sverige, vars problem man var satt att lösa. Samma trotsiga förnöjsamhet kan utläsas i titeln till det slutbetänkande som ”systerdelegationen” lämnade efter sig: *Vänd på kuttingen!*

I denna utvärdering sätts Inlands- och Tillväxtdelegationens arbeten in i ett större regionalpolitiskt sammanhang. Det finns då enligt vår mening skäl för denna trotsiga besvikelse. De båda delegationerna hade, som vi kommer att utreda i denna rapport, en svår uppgift. Inlands- och Tillväxtdelegationerna sätter fingret på frågor som har att göra med att det idag finns flera parallella strukturer. Att avståndet mellan den lokala nivån, kommunerna, och den övergripande och planerande statliga nivån i de flesta fall är mycket stort. Vi börjar med att ge en bakgrund till uppdraget.

## 1.1 Utvärderingsuppdraget

I föreliggande utvärdering är syftet att – ex post – analysera arbetet i Inlands- respektive Tillväxtdelegationen (ID resp TD). Utvärderingen skall ta sin utgångspunkt i delegationernas direktiv och besvara frågor om:

- relevans och utvärderingsbarhet i de övergripande målsättningarna,
- direktivens relation till delegationernas verksamhetsplaner, samt dessa planers samband med delegationernas resurser och arbete,
- genomförandet av verksamhetsplanerna, samt
- en bedömning av den nytta delegationernas verksamhet har tillfört berörda kommuner.

Ett väsentligt inslag i utvärderingen skall vara intervjuer med nyckelpersoner i kommunerna. Det skall ske jämförelser med kommuner som avstod helt eller i mindre utsträckning utnyttjat delegationernas erbjudanden, samt föras en diskussion om skillnader och likheter mellan de två delegationernas arbetssätt.

Utvärderingen skall vara kvalitativ och sätta fokus på den *process* som genomförts. Det innebär att utvärderingen i det följande kommer att besvara frågor som *på vilket sätt* delegationerna har tagit sig an sin uppgift respektive *hur*

delegationerna har fungerat i relation till kommunerna och andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå från planering till genomförande. Det gäller då att identifiera vilka val som har gjorts i arbetet, varför dessa val har gjorts och vilka resultat detta har givit i relation till målsättningarna för delegationerna.

Innan vi går närmare in på utvärderingen i sak skall ett avstamp tas i en kortfattad makrobild avseende den svenska regionala politiken. Tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationerna representerar nämligen ett nytt synsätt som bryter mot den tidigare regionalpolitiska inriktningen.

## 1.2 Regional politik i historisk belysning

Den svenska regionalpolitikens tillkomst brukar dateras till år 1965, då riksdagen fattade beslut om att införa statliga bidrag och lån, lokaliseringssöd, för företagsinvesteringar i norra Sverige. Denna s.k. aktiva lokaliseringspolitik kom till efter flera år av omfattande debatt om det som allmänt benämndes ”Norrlandsproblemet”<sup>3</sup>. Detta problem manifesterades i att den växande industrisektorn i allt väsentligt var lokaliserad i de södra delarna av landet. Samtidigt gav AMS understöd till det som i breda kretsar uppfattades som en ”flyttlasspolitik”. Istället för att tvinga människorna att flytta till företagen, skulle nu företagen förmås flytta till människorna. Tyngdpunkten lades på att skapa goda förutsättningar för företagens lokalisering genom olika typer av finansiella företagsstöd.

Inledningsvis var fokus helt inriktat på att stimulera företagen till att frivilligt ta beslut i politiskt önskvärd riktning. Efter hand ökade dock inslaget av centralstyrning och planeringstänkande. Bland annat utnyttjades de s.k. frisläppen av företagens investeringsfonder i förhandlingar direkt mellan kanslihus och företag. I 1972 års regionalpolitiska proposition, den i vissa kretsar så kallade Sverigeplanen, sattes ökad tilltro till politikens möjligheter att styra utvecklingen i önskad riktning genom ökad planering. Centrala element i det planerade samhällsbyggandet var befolkningsramar för länen och klassificering av orter i regionala, primära och kommuncentra<sup>4</sup>. På regional nivå fick länsstyrelserna i uppdrag att arbetades fram länsplaner.

Det praktiska genomförandet av dessa planeringsinstrument visade sig dock svårt. Planeringstänkandet fick sig omgående en rejäl knäck. Oljekriserna under 1970-talet och de därmed sammanhängande strukturkriserna inom gruv- och stålindustrin samt varvsindustrin m.fl. branscher tvingade fram nya politis-

---

<sup>3</sup> För en initierad skildring av lokaliseringspolitikens tillkomst, se Näslund, M & Persson, S (1972)

<sup>4</sup> Elander (1978), Back & Eriksson (1988)

ka insatser av tidigare ej skådat slag. Krispolitiken drog fram som en löpeld och det utan att någon samlad strategi eller något politiskt program hade utarbetats. I praktiken blev det enskilda industriorter som uppbar det största regionalpolitiska stödet. Detta dock utan att stödet nämnvärt lyckades lösa de industriella strukturproblemen.

Ur krispolitiken växte i sin tur en ny regionalpolitik av ad hoc-karaktär fram. Avindustrialiseringen gav upphov till lanseringen av statliga åtgärds paket som syftade till att upprätthålla verksamhet och sysselsättning i speciellt drabbade regioner i landet. Bergslagspaketet, Blekingepaketet och Norrbottenpaketet är tre exempel på sådan statlig ”paketpolitik”.

Paketpolitiken sattes dock efterhand in i en delvis ny regionalpolitisk ram. Under 1980-talet utvecklades således regionalpolitiken från en ren lokaliseringspolitik till en politik där sektorsamordning fick en central plats. Genom introduktionen av den ”stora” regionalpolitiken fick olika sektorsområdens bidrag till regional utjämning och utveckling ökad uppmärksamhet. Bland annat uppmärksammades den högre utbildningens och forskningens betydelse för regionernas utveckling.

Notabelt är att politiken hela tiden är additiv. Visserligen plockas de ursprungliga lokaliseringstöden efter hand bort, men enbart till benämningen och sin ursprungliga storlek. Istället för lokaliseringstöd uppkommer det som idag benämns investeringsstöd. Likaså nyttjas pakettänkandet än idag, nu senast i form av det s.k. Trollhättepaketet. Länsplanetänkandet finns också kvar om än i ny tappning. Idag går det under beteckningen RUP:en (den regionala utvecklingsplaneringen).

Det genuint nya är att politiken har gått från att enkla, tydliga spelregler sattes på central nivå till ett mycket mer komplext mönster, där olika regionala och nationella beslutsfattare interagerar i varandras verksamhet. Den egentliga början på denna nya politik kan sägas inträffa år 1979. Då tilldelades nämligen länsstyrelserna ett årligt länsanslag för att komplettera insatser inom andra politikområden. Anslaget var störst i landets norra delar. Länsanslagen kan sägas vara startpunkten på det projektinriktade utvecklingsarbete som är grundtanken också bakom tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationerna.

## **1.3 Från nationell regelstyrning till lokalt engagemang**

### **1.3.1 EU-medlemskapet och strukturfonderna**

Tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationerna bygger således på ett helt annorlunda synsätt än vad den tidiga regionalpolitiken gjorde. Den bärande

programteorin kan sägas vara ökade kunskaper om den lokala och regionala miljöns betydelse för företagens konkurrenskraft och tillväxt. Perspektivet på arbetsmodellen är nerifrån-och-upp till skillnad från det gamla uppifrån-och-ned. Likaså har man vänt på den logiska strukturen. Tillväxt är inte något som är givet på nationell nivå och som sedan kan *fördelas* ut till olika regioner utan tillväxten *skapas* ute i regionerna. Betydelsen av att alla regioner måste bidra till den nationella tillväxten har under senare år uppmärksammats i ökad utsträckning; ett synsätt som sannolikt ytterligare har förstärkts av Sveriges EU-medlemskap.

EU-medlemskapet innebar dessutom ett komplement till den svenska regionalpolitiken. Genom de europeiska strukturfonderna fördelades resurser till de mest utsatta regionerna i unionen. Den geografiska avgränsningen av regionalpolitiken påverkas genom medlemskapet av EU:s riktlinjer om statligt stöd till regionala ändamål samt av strukturpolitikens indelning av unionen i målområden. I Sverige omfattar målområdena bl.a. Norrland, Bergslagen, andra tidigare ”paketregioner” samt landsbygdsregioner. För varje region har ett särskilt programdokument tagits fram där övergripande mål, strategi, insatsområden och åtgärder lagts fast. Genom programmen fördelas medel till projekt på lokal och regional nivå.

EU-medlemskapet bidrog också till nya verktyg och arbetsformer genom en ökad grad av programstyrning. Programtanken innebär att insatser av olika aktörer inom olika politikområden och verksamheter skall bidra till att uppfylla en samlad långsiktig utvecklingsstrategi. I propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (prop. 1997/98:62) blev EU-modellen förebild för de regionala tillväxtavtalen (RTA). I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4) ersattes tillväxtavtalen av regionala tillväxtprogram (RTP). Programformen var därmed institutionaliserad även i Sverige.

### 1.3.2 Från RTA till RTP

I dagsläget struktureras utvecklingsarbetet på regional nivå genom det övergripande Regionala Utvecklingsprogrammet (RUP), där de tillväxtinriktade insatserna samlas inom det regionala tillväxtprogrammet (RTP). I vissa regioner finns också strukturfondsprogram och möjlighet att få företagsstöd. Dessutom har staten pekat ut ett antal nationella program med inriktning på bl.a. lokal utveckling, entreprenörskap och innovationssystem. Dessa är övergripande och ska på tillämpliga sätt komma in i arbetet på regional och lokal nivå. Grunden för den statliga utvecklingspolitiken är således att statens politik förs ut i regionerna, som i sin tur förutsätts involvera och engagera den lokala nivån.

Under 1990-talets senare hälft har regionalpolitiken allt mer uppmärksammat behoven av ett fungerande utvecklingsarbete på kommunal nivå. Omorienteringen bygger på en växande insikt om att kommuners förmåga att på ett effektivt och flexibelt sätt ställa mark, lokaler, vägar och vatten till förfogande spelar stor roll för företagens vilja och förmåga att starta och expandera. Även tillståndsgivning och "serviceinställning" ger grundläggande förutsättningar för om företagare kan eller vill driva och expandera företag och om människor vill leva och bo i kommunen.<sup>5</sup>

En delvis ny modell som vilar på en ökad förståelse för den lokala miljöns betydelse för näringslivets konkurrenskraft och tillväxt utvecklades och prövades för första gången efter nedläggningen av flygflottiljen F15 i Söderhamns kommun. En statlig kommitté tillsattes år 1996 med uppdrag att bistå kommunen i dess utvecklingsarbete samt även medverka till utlokalisering av statliga verksamheter till Söderhamn. Den s.k. Söderhamnskommittén visade bl.a. att en utveckling av kommuner kräver långsiktiga, strategiska insatser som är lokalt initierade och baseras på analys och bred samverkan. Statens stöd i detta sammanhang bör vara att bidra med instrument för självhjälp.<sup>6</sup>

### 1.3.3 Omställningsgruppen

Erfarenheterna från Söderhamnskommittén kom att stå som förebild för ett utvecklingsprogram i nio kommuner<sup>7</sup> som fått särskilda problem i samband med omstruktureringar inom Försvarsmakten (prop 1999/2000:30). År 1999 tillsattes den s.k. Omställningsgruppen i Näringsdepartementet med uppgift att stödja dessa kommuner. Våren 2000 avsatte riksdagen 300 miljoner kronor till åtgärder inom omställningsarbetet. Av detta reserverades 100 miljoner kronor till att understödja lokalisering av statliga arbetstillfällen till kommunerna.

Omställningsgruppen utvecklade en egen arbetsmetod för insatserna i de nio kommunerna. Metoden innebar att utgångspunkten för ett utvecklings- och omställningsarbete skulle vara en omvärldsanalys där möjligheter och hot för kommunens utveckling identifierades och analyserades. Utifrån detta skulle sedan ett brett processarbete starta där kommun, näringsliv, högskola och andra regionala aktörer i samverkan arbetade fram vision och strategi samt ett handlingsprogram för utvecklingsarbetet i kommunen. Drivkraften för arbetet skulle finnas på lokal och regional nivå, medan staten som utomstående aktör fick rollen som bollplank och dörröppnare i processen.

---

<sup>5</sup> Nilsson, J-E (1998).

<sup>6</sup> SOU 1998:89.

<sup>7</sup> Boden, Falun, Gotland, Härnösand, Hässleholm, Karlsborg, Karlskoga, Kiruna och Sollefteå.



Omställningsgruppens modell bestod således av följande fem steg:

- Omvärldsanalys
- Vision
- Förankrad strategi
- Handlingsprogram
- Genomförande

Omställningsgruppens arbete har utvärderats av bland andra ITPS<sup>8</sup> och Statskontoret<sup>9</sup>.

De viktigaste slutsatserna från Statskontorets utvärdering är:

- Det processinriktade arbetet har skapat mobilisering i kommunerna kring utvecklingsfrågor. Det är däremot tveksamt om omställningsarbetet skapat något bestående mervärde, särskilt som arbetsmetoden redan tillämpats i flera kommuner.
- Statens utfästelser om arbetstillfällen tog mycket kraft från kommunernas utvecklingsarbete.
- Kommunikationen mellan Omställningsgruppen och övriga delar av Regeringskansliet hade brister.
- Flera kommuner har upplevt Omställningsgruppens metod som ett påtvingat paket och känt sig tvingade att genomföra omvärldsanalyser.
- Det kräver resurser, ett starkt engagemang och vilja att arbeta vidare med visioner. Omställningsarbetet riskerar annars att bli en isolerad insats som inte ger den långsiktigt hållbara drivkraft som behövs.
- Det gäller att ta tillvara de processer som redan påbörjats på lokal och regional nivå.
- Framtida omställningsprocesser bör utgå från den befintliga myndighetsstrukturen och inom de program och insatser för lokal och regional utveckling som finns tillgängliga.

Omställningsgruppen upphörde den 31 december 2001. Exakt en månad senare fick Omställningsgruppen två efterföljare i form av Inlands- och Tillväxtdelegationerna. De stora skillnaderna var att dessa två delegationer i praktiken hade

---

<sup>8</sup> ITPS 2004.

<sup>9</sup> Statskontoret 2003:19.

mycket lite resurser till sitt förfogande samtidigt som de skulle jobba i inte mindre än 71 kommuner.

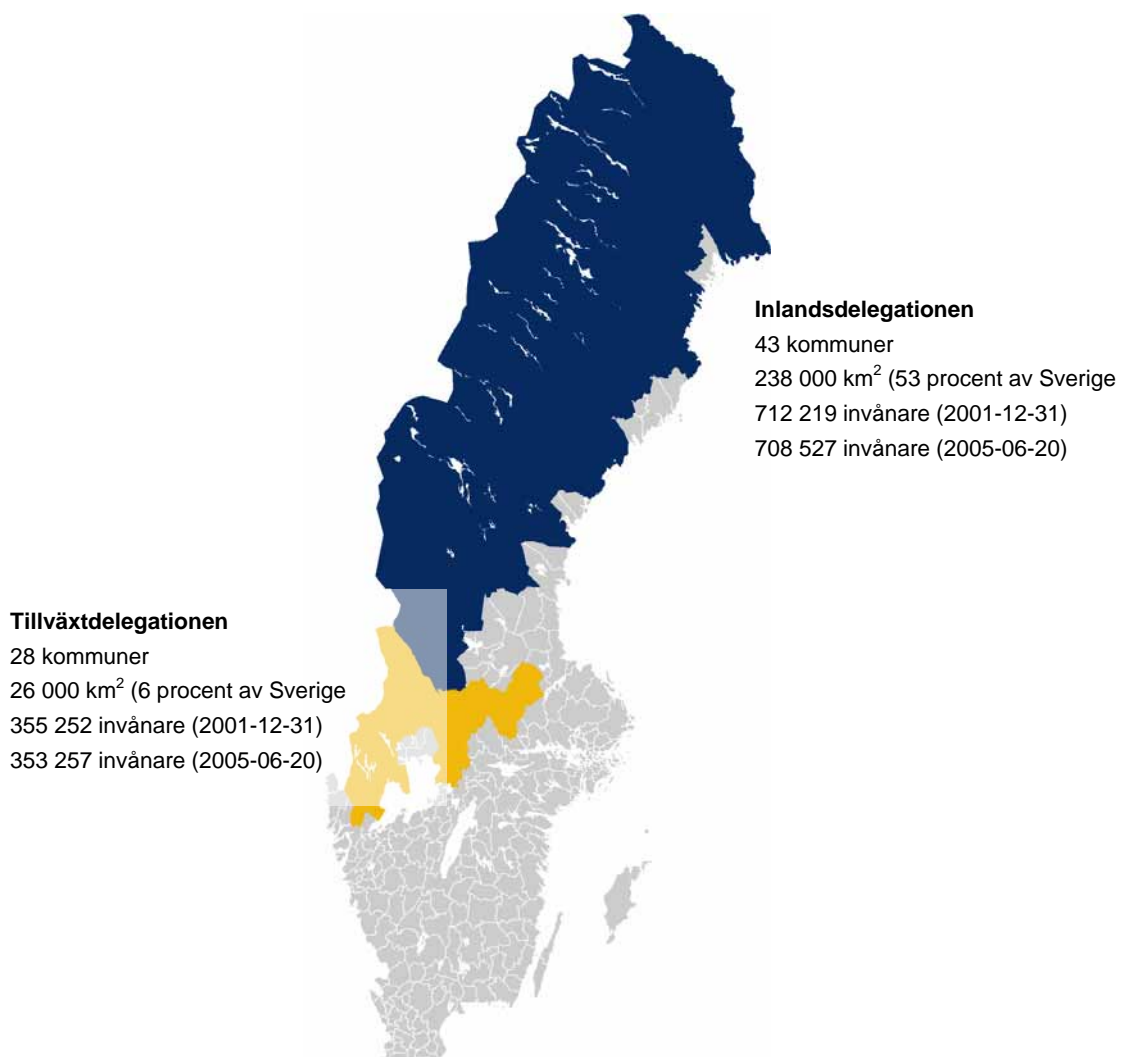
#### **1.4 Tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationerna**

Regeringen hade redan före Statskontorets utvärdering konstaterat att Omställningsgruppens arbetssätt hade bidragit till att öka de berörda kommunernas förmåga att mobilisera egen utvecklingskraft och att verksamheten därför borde fortsätta i någon form. Med utgångspunkt från Omställningsgruppens erfarenheter och ett identifierat behov av särskilda stimulansåtgärder i vissa delar av landet föreslog regeringen i propositionen 2001/02:4 att två särskilda tidsbegränsade delegationer skulle inrättas. Deras uppgift skulle vara att medverka till att långsiktigt stärka en hållbar regional utveckling i Norra Sveriges inland och i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland.

Till skillnad från Omställningsgruppen fick delegationerna i uppdrag att enbart stödja ett processinriktat utvecklingsarbete i utpekade kommuner. Det ingick således inte i arbetet att hantera statliga utlokaliseringar. Det var dessutom upp till varje kommun om man ville ha stöd genom delegationerna.

Inlands- och Tillväxtdelegationerna ansvarade för var sitt, geografiskt mycket stort område (se figur 1.1). Den ena området – Inlandsdelegationens område – bestod av norra Sveriges inland, definierat som nationellt stödområde A, tillhörande strukturfondernas högst prioriterade målområde 1. Det andra området – Tillväxtdelegationens område – bestod av delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland, även det ingående i strukturfondernas Mål 1 och Mål 2. Totalt omfattar området ca 59 procent av landets yta. Inlandsdelegationens område var nästan nio gånger större än Tillväxtdelegationens.

Figur 1-1 Delegationernas geografiska arbetsområde



*Inlandsdelegationen* område omfattade 43 kommuner som tillsammans utgjorde 53 procent av landets yta och 6 procent av befolkningen. I området bor det cirka tre personer per kvadratkilometer. Från delegationens sydligaste kommun – Vansbro – till den nordligaste – Kiruna – är det 122 mil bilvägen.

*Tillväxtdelegationens* område omfattade färre kommuner på ett mindre geografiskt område. TD hade att arbeta med 28 kommuner över sex procent av landets yta med 3,8 procent av befolkningen.

## 1.5 Vilken var problembilden?

Den problematiska situationen i Norrlands inland är väldokumenterad. Ända sedan regionalpolitiken etablerades som ett särskilt politikområde har inlandet dragits med mycket stora problem. Problembilden har dock skiftat över tiden. Från början handlade det om stora barnkullar och en otillräcklig industrialiseringstakt. Senare övergick det i en alltför snabb rationalisering av skogsbruket som medförde att antalet nya jobb som tillskapades inte stod i paritet med dem som försvann. Nu är problemen om möjligt än mer komplexa med en snabbt åldrande befolkning och en utglesning som på många håll gör det svårt att upprätthålla en grundläggande samhällsservice.

I propositionen skriver regeringen att dessa områden *”under överskådlig tid kommer att ha särskilda svårigheter att uppnå en positiv utveckling”*. I direktiven till Inlandsdelegationen beskrivs problemet på följande sätt:

*”Framför allt långa avstånd till större varumarknader, en låg befolkningstäthet och en ofördelaktig åldersstruktur begränsar möjligheterna att utnyttja områdets alla förutsättningar. Även klimatet innebär i vissa avseenden problem för en positiv regional utveckling.” (Dir 2002:15)*

Tillväxtdelegationens område innehåller en delvis annan problembild som tar fasta på strukturomvandlingen av traditionella svenska basnäringar som medfört stora problemen när det gäller sysselsättning och försörjning. Det stora beroendet av enstaka företag eller branscher gör de lokala arbetsmarknaderna sårbara inför förändringar. Långa avstånd och befolkningsminskning återkommer även som problem i Bergslagen, Dalsland och Värmland.

För en fördjupad analys av problembilden hänvisar regeringen till flera olika rapporter och analyser om situationen i landets regioner. Den regionalpolitiska utredningen<sup>10</sup> och en rapport från TCO<sup>11</sup> anges som källor. I nämnda TCO-rapport beskrivs Sverige som tudelat. Storstäderna och övriga universitetsorter

---

<sup>10</sup> SOU 2000:87. Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

<sup>11</sup> TCO (2001).

har vuxit kraftigt under senare år, både ekonomiskt och befolkningsmässigt, samtidigt som utvecklingen i övriga delar av landet varit avsevärt dystrare. TCO:s prognoser visar att denna utveckling kommer att fortsätta och enligt vissa scenarier förstärkas de närmaste årtiondena. TCO-rapporten får också ett relativt stort utrymme i en rapport om regional tillväxt från socialdemokraternas regionalpolitiska arbetsgrupp i maj 2001.<sup>12</sup>

Arbetsgruppen pekar på att befolkningsutvecklingen och flyttströmmarna är relativt konstanta i landet. På längre sikt leder det till en sned åldersfördelning med många äldre och få barn. Detta leder till rekryteringsproblem inom vissa områden, inte minst i de kommuner som har den mest negativa befolkningsutvecklingen. Arbetsgruppen konkluderar med att ett växande Sverige måste ha konkurrenskraftiga och innovativa regioner. ”Går det bra för våra regioner går det bra för Sverige.”

Det är också EuroFutures bedömning att det knappast råder någon tvekan om att det stora område som pekas ut i dessa förarbeten kännetecknas av problem. Dock saknas en nödvändig nyansering av problembilden. Redan en snabb jämförelse med de analyser som i kartform återges i Sveriges Nya Geografi<sup>13</sup> för berörda år och kommuner visar att sådana nyanser föreligger. Arbetslösheten i Bjurholm var år 2001 väsentligt lägre än arbetslösheten i Hällefors. Ohälsotalet i Härjedalen var betydligt lägre än det i Eda. Befolkningsminskningen i Åsele är betydligt snabbare än den i Mora. Osv. Bakom dessa iakttagelser ligger att alla dessa 71 kommuner skiljer sig åt i grundläggande avseenden.

Samtidigt är det anmärkningsvärt att avgränsningen av de kommuner som skulle ingå i delegationernas arbetsområde gjordes på det sätt som skedde. I gruppen av kommuner ingår således både Östersund, Sundsvall och Örnsköldsvik trots att dessa knappast kan betraktas som typiska problemkommuner i Norrlands inland. I avgränsningen ingår också de tidigare omställningskommunerna Kiruna, Boden och Sollefteå (medan Härnösand tydligen inte räknas dit). De områden som slutligen blev delegationernas arbetsområden skiljer sig således markant åt vad gäller näringslivsstruktur, historisk bakgrund och nuvarande problembild.

---

<sup>12</sup> Regionalpolitiska arbetsgruppen. Rapport 2001-05-17.

<sup>13</sup> EuroFutures (2002) respektive (2003).

## 1.6 Utvärderingens upplägg och disposition

### 1.6.1 Metod och datainsamling

Utvärderingen bygger på en kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder. Vi har genomfört dokumentationsstudier, telefonintervjuer och djupstudier på plats i kommunerna. Sammanlagt har omkring 100 personer intervjuats inom ramen för denna utvärdering.

#### *Desk Research*

Det finns en omfattande dokumentation av delegationernas arbete, i form av både analyser, rapporter och informationsmaterial. Vi har gått igenom dessa skrivna rapporter liksom delegationernas kalendarier och annat arkiverat material.

#### *Intervjuer*

Ett bärande moment i utvärderingen har varit telefonintervjuer. Särskilda frågemallar har används för att strukturera intervjun. Vi har intervjuat kommunstyrelseordförande, alternativt näringslivschef eller kommundirektör i 56 kommuner (79 procent av ingående kommuner), 26 inom Tillväxtdelegationens område (93 procent) och 30 av Inlandsdelegationens kommuner (70 procent). Det har inom ramen för uppdraget inte varit möjligt att intervjuva samtliga kommuner.

Ett första urvalskriterium har därför varit sådana kommuner som aktivt deltagit i delegationernas arbete och därmed kan antas ha välgrundade uppfattningar om delegationernas betydelse för utvecklingen. Ett andra urvalskriterium har därefter varit de kommuner som genomfört en omvärldsanalys på delegationernas initiativ. Det gäller omkring 35 kommuner. Därutöver har vi vidgat urvalet till ytterligare ett antal andra kommuner, dock ej kustkommuner som i geografisk mening inte ingår i inlandet. I Norrbotten och Västerbotten har inte alla kommuner kontaktats. Enligt underhandsuppgifter tillhör dessa kommuner de som har haft minst med Inlandsdelegationen att göra och därför har få synpunkter på dess arbete.

Utrymme har funnits för respondenten att resonera fritt. En handfull frågor har ställts som ger underlag för kvantitativa skattningar av attitydpåverkan, exempelvis: "X-delegationen har bidragit till att utvecklingen i vår kommun har stärkts!" Respondenten svarar på en femgradigskala från *Instämmer helt* till *Instämmer inte alls*.

Intervjuer har även genomförts med delegationernas ordförande och kansli, samt med företrädare för myndigheter på nationell och regional nivå.

### *Fallstudier*

I nio fallstudier har kommuner besökts i syfte att fördjupa förståelsen för delegationernas arbete. Vid dessa besök har kommunledningar, näringslivschefer och företag deltagit. Dessa fallstudier återges i bilaga.

Två av fallstudierna avser kommuner som valt att *inte* delta aktivt i delegationens arbete. Vi har betecknat dessa som "kontrollkommuner". Den fråga som därvid har ställts gäller varför de valde att arbeta på sitt eget sätt och hur dessa kommuner har arbetat i jämförelse med andra kommuner.

## 1.6.2 Rapportens disposition

Rapporten har disponerats i fem huvudkapitel utöver detta inledningskapitel. I nästföljande *kapitel 2*, genomförs en målanalys med utgångspunkt från regeringens direktiv till delegationerna. Efter ett principiellt resonemang om mål/medel bedömer vi delegationernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

I *kapitel 3* riktas fokus mot den organisatoriska dimensionen av genomförande-processen. Vi pekar på styrkor och svagheter i den organisation som byggdes upp för att lösa uppgiften.

I *kapitel 4* beskrivs närmare de aktiviteter som delegationerna har genomfört. Kapitlet bygger till stora delar på delegationernas egna slutrapporter och intervjuer som genomförts med delegationernas tjänstemän och berörda kommuner.

Verksamhetsbeskrivningen följs upp i *kapitel 5* av en samlad analys och bedömningar av de insatser som delegationerna genomfört. Analysen baseras i första hand på kommunernas uppfattning om delegationernas insats. Viktiga frågor är om delegationerna har medverkat till att utvecklingsarbetet stärkts, om utvecklingsmetoden fungerat väl samt om de bidragit till att lägga grunden till ett uthålligt utvecklingsarbete.

I *kapitel 6*, återknyter vi till de bakomliggande tankarna till delegationernas tillsättande. I kapitlet dras slutsatser om hur kommande initiativ inom den regionala utvecklingspolitiken kan lära av erfarenheter från delegationerna.

Avslutande *kapitel 7* innehåller reflektioner från utvärderingen av Tillväxt- och Inlandsdelegationernas arbete samt tidigare utvärderingar, som ITPS genomfört, av regionalpolitiska åtgärder med liknande problematik.

## 2 Målanalys

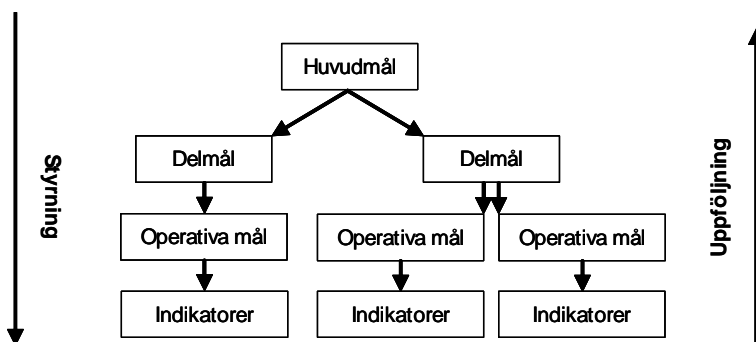
En ex-post bedömning av de mål som ställdes upp för de två delegationerna måste principiellt göras utifrån en traditionell mål/medelanalys. Detta även om vi är fullt medvetna om att några explicita sådana mål/medelhierarkier sällan föreligger i den form en utvärderare önskar. Det teoretiskt önskvärda är inte förenligt med det praktiskt möjliga. Låt oss emellertid först ta avstamp i ett principiellt resonemang för att därefter försöka bedöma delegationernas förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

### 2.1 Målstruktur – ett instrument för styrning och uppföljning

Med en *mål/medelhierarki* menas den målstruktur som används vid styrning av verksamheter. Överst i en hierarki finns ett huvudmål eller visionsmål som på ett övergripande plan uttrycker vad t.ex. ett projekt eller program skall uppnå. Detta mål, som skall anknyta till den problembild som initierade programmet, bryts på nästa nivå ner i flera delmål som är mer konkreta till sin innebörd – delmålen är medlen för att uppnå huvudmålet.

Detta kan på nästa nivå behöva kompletteras med verksamhetsmål om det behövs för en ökad konkretion och för att göra målen mätbara. Dessutom kan det vara lämpligt att arbeta med indikatorer som är relaterade till delmålen eller verksamhetsmålen. På detta sätt bildas en mål/medel-hierarki eller mål/medelkedja med ett antal styrnivåer för en verksamhet. En korrekt utformad mål/medel-hierarki underlättar både styrningen och delegeringen av ansvaret för olika delar av verksamheten.

Figur 2-1 Målstruktur – en principskiss





En inkonsistens i en målstruktur – t.ex. genom en svag koppling mellan målen på olika nivåer – kan innebära att styrningen av verksamheten blir mindre effektiv och att processen vid genomförandet av programmet blir mindre transparent. Detta beror bl.a. på att det kan bli svårare att välja insatser – som bidrar till visions- eller huvudmålet – om det inte finns några relevanta delmål eller verksamhetsmål att relatera dessa till.

Har man en tydlig målstruktur kan det också vara lättare att prioritera mellan olika insatser utifrån det bidrag som dessa ger till uppnående av verksamhetsmålen (delmålen). Dessutom underlättas uppföljning och utvärderingen av genomförda insatser, eftersom resultaten av verksamheten kan, utifrån verksamhetsmålen eller de ”målrelevanta” indikatorerna, uttryckas i mätbara termer som kan vara av både kvantitativt och kvalitativt slag. En mål/medel-hierarki gör det också möjligt att utforma målen för en aktörs genomförande av ett program på ett realistiskt sätt anpassade till aktörens resurser och möjligheter att uppnå ett mål.

En konsistent utformad målstruktur torde vara en förutsättning för att kunna uppfylla de s.k. SMART-kriterierna<sup>14</sup>, vilka har blivit allt vanligare att utgå från när mål skall formuleras. SMART innebär att målen skall vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska, relevanta och tidsatta.

## 2.2 Vilka var delegationernas mål och uppdrag?

### 2.2.1 Direktiven

Utgångspunkten för delegationernas arbete är varsitt direktiv som fastställdes av regeringen den 31 januari 2002. Den övergripande målsättningen för delegationerna var att ”medverka till att...*långsiktigt stärka en hållbar regional utveckling*” i respektive område och detta i dialog med centrala, regionala och lokala aktörer.

Därefter anges en lång rad uppdrag som delegationerna har att uppfylla, samt i några fall vilka metoder som bör användas.

Det kan konstateras att direktiven är i princip likalydande för båda delegationerna, även om det i någon mån tas hänsyn till olikartade generella problembilder. Det innebär för ID att något större fokus läggs på att *överbygga geogra-*

---

<sup>14</sup> SMART-kriterierna för mål:

- Specifika: tydligt ange vad som ska uppnås
- Mätbara: vara möjliga att följa upp med indikatorer, nyckeltal eller liknande
- Accepterade: vara accepterade och uppfattas som relevanta av de som genomför verksamheten
- Realistiska: vara möjliga att uppnå
- Tidsatta: tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges Se *vidare* ITPS 2004a.

*fiska avstånd, säkra kompetensförsörjning och lägga grunden för nya näringsgrenar.*

TD:s uppdrag kopplas tydligare till att *minska kommunens sårbarhet* genom att minska beroendet av enstaka företag och branscher. En viktig uppgift var därför att förändra traditionella brukstraditioner genom att öppna för entreprenörskap och nätverkssamarbeten mellan kommuner, näringsliv och högskola. Uppdragen för de två delegationerna har formulerats enligt figur 2-2.

Figur 2-2 De nio uppdragen för Tillväxtdelegationen och Inlandsdelegationen

1. Med utnyttjande av nationell och internationell expertis medverka till att analysera och sprida kunskap om förutsättningarna för en långsiktigt hållbar utveckling i... (aktuellt område).
2. Medverka till att dessa kunskaper utnyttjas för att skapa en helhetssyn om vilka strategiska insatser som behövs från den nationella, regionala respektive lokala nivån för att uppnå en ökad helhetssyn om hållbar regional utveckling.
3. Medverka till att stärka innovationsklimatet för en hållbar regional utveckling i området.
4. Medverka till att öka förståelsen för behovet av förändringar och därigenom möjligheter till att miljödriven näringslivsutveckling och tillväxt tillvaratas. Stimulera klusterbildning för hållbar regional utveckling.
5. Medverka till att processer och mötesplatser för strategiska utvecklingsidéer för en hållbar regional utveckling (nätverk) etableras och att strategier läggs fast.
6. Medverka till att initiera de förändringsprocesser som bedöms nödvändiga för att hållbara lokala arbetsmarknadsregioner på sikt ska utvecklas till att bli så attraktiva för människor och företag att deras potential och livskraft tas tillvara.
7. Medverka i en process för ökad samverkan mellan kommuner i syfte att genom bl.a. regionförstoring och regionförstärkning skapa väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner.
8. Medverka i en process för ökad samverkan mellan kommuner, privat näringsliv och den sociala ekonomins organisationer, i syfte att åstadkomma väl fungerande hållbara lokala arbetsmarknadsregioner och förutsättningar för hållbar lokal utveckling.
9. Utgöra en kunskapsresurs om... (aktuellt område) för Regeringskansliet, myndigheter samt berörda kommuner och andra organ.

Skillnaden mellan delegationernas direktiv är marginella. Enda skillnaden är att ID fått ett tydligt uppdrag att arbeta med kompetensutvecklingsinsatser och distansutbildning. Även detta uppdrag anknyter till avståndsproblematiken i inlandet.

Genom att kategorisera ovanstående uppdrag finner man att de kan delas in i fyra huvuduppdrag:

- Främja lokala utvecklingsprocesser
- Främja regionförstoring och stärka funktionella samband
- Främja utveckling av kluster och innovationssystem
- Skapa mötesplatser, nätverk och öka kunskaper om utvecklingsarbete

Utöver dessa fyra huvuduppdrag är direktivtexten fylld med ”politiskt korrekta honnörsord”. Dessa honnörsord kommer säkerligen i ett historiskt perspektiv mer att betraktas som ett utslag av rådande tidsanda än som någon egentlig ambition av att åstadkomma tillväxt. Exempelvis omnämns ordet hållbar inte mindre än åtta gånger; dock utan att det ges någon närmare situationsspecifik innebörd.

Direktiven pekar därutöver inte bara ut uppdrag, utan ger också besked om aktiviteter, exempelvis anordna utvecklingsseminarier, agera bollplank, analysera hinder för utveckling, inventera näringslivsbranscher, påverka attityder till entreprenörskap, knyta nätverk, se över strukturfondsinsatser, kartlägga människors möjligheter till distansutbildning, uppmärksamma jämställdhet och mångfald m.m.

## 2.2.2 Målstrukturen

De övergripande målen och delegationernas uppdrag synes på ett allmänt plan anknyta till den avgivna problembilden i båda geografiska områdena. En första observation är dock att mål och uppdrag är mycket generellt formulerade och att de därigenom blir oklara både vad gäller ambition och omfattning. Deluppdragen – som i detta sammanhang får uppfattas som delmål – har inte den konkretion som krävs för att kunna fungera som verksamhetsmål eller operativa mål.

Denna brist på konkretion kommer till uttryck på flera sätt i deluppdragen. I åtta av uppdragen är uppgiften att *medverka* till något. Det finns ingen precisering av innebörden ”att medverka”. Uttrycket kan indikera att delegationernas roll i första hand är stödjande och pådrivande på andra aktörer och att det är andra aktörer som förväntas genomföra insatser eller ändra sitt arbetssätt. Det

går också att göra uttolkningen att ”medverka” innebär att på ett mycket aktivt sätt tillsammans med andra aktörer operativt driva olika projekt och utvecklingsprocesser. Detta innebär särskilda problem för utvärdering av delegationernas insatser. Går det över huvudtaget att bedöma nyttan av delegationerna med utgångspunkt i t.ex. kommunernas utveckling? Och vilken betydelse har delegationerna haft i detta sammanhang? Hur bedömer man graden av medverkan? Osv.

Även i övrigt är uppdragen formulerade på ett oprecist och mångtydigt sätt som inte ger vägledning över vad som skall uppnås och vilken ambitionsnivå som gäller. Enligt ett av uppdragen skall delegationerna t.ex. ”*medverka till att öka förståelsen för behovet av förändringar och därigenom möjligheter till att miljödriven näringslivsutveckling och tillväxt tillvaratas*” (vår kursivering). Detta uppdrag trotsar alla möjligheter att vara uppföljningsbart. Inte nog med att man inte preciserat innebörden av ”medverkan” utan man har också avstått från ge vägledning i hur t.ex. ”förståelse”, ”behoven av förändringar”, ”miljödriven tillväxt” och ”tillvaratas” skall tolkas.

Ett ytterligare exempel är uppdraget att delegationerna skall ”*medverka till att initiera de förändringsprocesser som bedöms nödvändiga för att hållbara lokala arbetsmarknadsregioner på sikt ska utvecklas till att bli så attraktiva för människor och företag att deras potential och livskraft tas tillvara*” (vår kursivering). Detta uppdrag innehåller inte bara flera begrepp och uttryck av oklar innebörd utan också flera händelse- eller orsakssamband (t.ex. ”förändringsprocesser som bedöms nödvändiga”) som skall inträffa genom delegationernas medverkan. I princip lider även de övriga uppdragen av samma brist på konkretion och precision.

Med den generella utformningen som deluppdragen har, saknas det således i målstrukturen en lägre målnivå med en högre grad av konkretion för styrning av delegationernas verksamhet på operativ nivå. Dessutom kan det – för att kunna få en fungerande målstruktur – behövas relevanta indikatorer som an knyter till dessa operativa mål. De olika slag av aktiviteter som anges i direktiven kan inte fungera som en ersättning för denna konkretion och nödvändig komplettering av målstrukturen. Aktiviteterna i direktiven ger bara exempel på hur man kan arbeta; de anger inte de mål som skall uppnås. Att mäta målpuffyllelse genom att räkna antalet aktiviteter kan leda helt fel. Speciellt som de olika aktiviteterna på intet sätt vägs mot varandra. Det går exempelvis inte att avgöra om *tio* utvecklingsseminarier leder till högre målpuffyllelse än *en* kartläggning av människors möjligheter till distansutbildning.

Mot bakgrund av de stora bristerna i målstrukturen är det inte förvånande att denna inte uppfyller SMART-kriterierna. Målen är inte specifika, inte mätbara och inte tidsatta. Det är svårt att veta om målen var accepterade av dem som genomförde verksamheten, eftersom målens oklarhet och oprecisa utformning gör det svårt att veta vad man har accepterat. Oklarheten lämnar utrymme för var och ens tolkning av innebörden av målen.

### *Realismen*

Ett av SMART-kriterierna är i detta sammanhang av särskilt intresse. Det gäller målens realism. Delegationerna hade inte bara att verka över en mycket stor del av landets yta, utan också – oberoende av den uttolkning som görs av målen – att bedriva ett mycket brett arbete som spänner över flera verksamhetsfält och som tangerar flera olika myndigheters kärnområden. Inom kanslierna fanns det mellan fem och sex personer som ansvarade för kontakterna med olika län och grupper av kommuner. Man kan således fråga sig vilka möjligheter dessa personer egentligen hade, att – under kort tid arbeta med över 71 kommuner, inom ett politikområde med mängder av aktörer och myndigheter som redan har samma uppdrag som delegationerna nu fick – stärka en hållbar regional utveckling?

Enligt direktiven skulle delegationerna vidare arbeta i nära samverkan med ett stort antal externa aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Förutom kommunledningarna i 71 kommuner skulle de samverka med lokalt näringsliv, lokala utvecklingsgrupper, samverkansorgan, arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder, högskolor, länsstyrelser, minst tolv myndigheter samt Regeringskansliet. Antalet aktörer att samverka med kan utifrån denna uppräknings summeras till omkring 240 offentliga och över 200 privata (räknat på tre företag/företagsföreträdare per kommun).

Det är således vår slutsats att målen inte är realistiska vare sig man utvärderar dessa utifrån de s.k. SMART-kriterierna eller om man söker göra analysen på en mer praktisk nivå.

## **2.3 Hur uppfattade andra aktörer delegationernas mål?**

Åtskilliga personer med olika organisationstillhörighet och bakgrund har deltagit vid olika seminarier och konferenser som arrangerats av delegationerna. Till den primära målgruppen får ändå räknas kommunerna och bärare av de fasta utvecklingsstrukturerna, representerat av RTP-ansvariga vid respektive länsmyndighet samt ansvariga vid Nutek och Glesbygdverket.

### 2.3.1 Kommunerna

Strax efter tillsättandet skrev respektive delegation ett brev till kommunerna om sina mål och uppdrag. En vanlig första reaktion från kommunernas sida var att uppdraget var otydligt och vagt, kanske till och med luddigt. Några hade svårt att uppfatta delegationernas uppdrag i relation till andra pågående processer (RTP) och program inom andra myndigheter (Glesbygdsverket, Nutek respektive länsstyrelserna).

Stora förhoppningar fanns även inledningsvis att delegationerna skulle förfoga över pengar att satsa i olika utvecklingsprojekt. Historiskt hade just förekomsten av olika stödmöjligheter varit det vanliga sättet att lösa problem på. Detta gällde exempelvis för Bergslagsdelegationen<sup>15</sup> liksom för den Omställningsgrupp som just hade upplösts. Förhoppningen om nya resurser grusades emellertid snabbt och det gick upp för allt fler kommuner att delegationerna snarare skulle betona vikten av strategiskt arbete genom att arrangera möten, mäkla kontakter och vara dörröppnare mot bl.a. departementet. För några kommuner innebar detta besked en stor besvikelse, vilket påverkade intresset av att över huvudtaget medverka.

Några kommuner har vid intervjuerna reflekterat över vilken avsikt regeringen haft med att tillsätta delegationerna. En relativt vanlig uppfattning var att regeringen skapade delegationerna för att inventera och analysera "Inlandet" och på så sätt få nya idéer om hur området skulle kunna utvecklas. Det handlade, enligt denna tolkning, inte i första hand om att lära kommunerna hur utveckling kan gå till, utan om att föra in kunskap i Regeringskansliet om situationen i kommunerna. Tillsättningen har av några kommuner även uppfattats som ett behov från regeringens sida att visa handlingskraft och till synes uppmärksamma den negativa utvecklingen i området.

När den diffusa målbilden klarnat något uppfattade fler kommuner att delegationernas uppdrag i första hand var att få till stånd lokala utvecklingsprocesser, med början i en ny omvärldsanalys. Detta mottogs positivt av flera kommuner, särskilt i TD:s område, medan andra ifrågasatte metoden som helhet. Till kritikerna hör särskilt kommuner som redan ansåg sig ha kommit en bit på väg och som redan gjort alla nödvändiga analyser på egen hand. Ett antal kommuner upplevde att delegationerna agerade som om det var första gången kommuner-

---

<sup>15</sup> Bergslagsdelegation var en statlig myndighet som mellan 1986-90 hade uppdraget att främja utvecklingen i Bergslagen. Till sitt förfogande hade delegationen 425 mkr att fördela mellan sammanlagt 23 kommuner. Avsikten från statens sida var i första hand att initiera och medverka i långsiktigt utvecklingsarbete. Avsikten var också att stödja "lokala initiativ som syftar till att ta tillvara förslag och idéer som finns i näringslivet, olika organisationer och hos olika människor".

na skulle arbeta med näringslivsfrågor. Den generella bilden är dock att delegationerna så småningom har närmat sig kommunerna med viss lyhördhet inför de lokala behoven.

Av detta drar vi slutsatsen att delegationerna inledningsvis hade svårt att nå ut till kommunerna med sitt uppdrag, möjligen på grund av att delegationerna i realiteten hade ett mycket fritt uppdrag och stort handlingsutrymme. Till detta kom att man från delegationernas sida inte hade satt sig in tillräckligt i respektive kommuns situation och utvecklingsarbete. Det var därutöver inte lätt att beskriva vad man skall göra om man – på grund av den bristfälliga målstrukturen – kunde göra i princip vad som helst. Problemet var, som en kommun i Västerbotten uttrycker det, att ”det är svårt att vara bra på allt”. Ett oklart syfte och brist på fokus inverkade – speciellt inledningsvis – således hämmande på samarbetet.

### 2.3.2 Regionala aktörer

Det har påpekats att delegationerna tillsattes parallellt med att befintliga aktörer inom den statliga utvecklingspolitiken redan bedrev ett omfattande regionalt utvecklingsarbete. Delegationerna förutsattes samarbeta med dessa aktörer. Det kan dock ifrågasättas hur detta har fungerat. Det mesta talar för att samarbetet med bl.a. RTP och länsstyrelserna inte har fungerat på det sätt som var avsett. Det förefaller som om det förelåg en latent antagonism mellan aktörerna och att en konkurrenssituation hade tillskapats.

En handläggare inom en av delegationerna uppger att de uttryckligen ”struntade i de etablerade strukturerna” och att RTP närmast kan liknas vid ett ”försök att administrera fram tillväxt”. En annan handläggare, som också är skeptisk till RTP, hänvisar till att få kommuner var engagerade i den processen på grund av en utbredd program- och projektrötthet. Samtidigt förundras handläggarna över att inte delegationerna i större utsträckning bjöds in till länsstyrelserna för att diskutera samverkan. ”Det fanns en tendens att vi betraktades som ett hot”, uppger en medarbetare inom en av delegationerna.

Frågan om hot har inte bekräftats i intervjuerna med representanter för länsstyrelserna. Däremot var flera länsstyrelser skeptiska till delegationerna som företeelse. Den spontana reaktionen från en länsstyrelse var att regeringen inte verkade lita på RTP-processen som precis tagit vid efter RTA. Länsstyrelsens representant tillägger:

*”Det saknades uppenbarligen tillit till RTP-processen från regeringen sida. Den nya regionalpolitiken hade inte fått ordentligt genomslag. Därför är det märkligt att inte den processen fick börja ge resultat innan delegationen*

*tillsattes. Regeringen måste bestämma sig för hur man vill bedriva utvecklingsarbete och lita på det. Samt utvärdera. Nu drogs dubbla processer igång. Till och med tredubbla; inklusive strukturfonderna.”*

En annan länsstyrelse uppfattade delegationernas uppdrag som behjärtansvärt, trots knappa resurser. Uppgiften att hjälpa kommunerna sågs dock som till stor del överlappande med det arbete som Länsstyrelsen, Norrlandsfonden och Almi redan gör vad gäller Inlandsdelegationens område.

En länsstyrelsetjänsteman menar att man aldrig förstod syftet med delegationerna.

*”Delegationerna kom från ovan och blev ytterligare en aktör på utvecklingsarenan. De hade förmodligen svårt att ta sig in i det pågående arbetet. De blev inte direkt inbjudna, heller inte ivriga att komma in.”*

Det svaga samarbetet gjorde att delegationerna i flera län kom att bli ett slags dubbelspår till RTP, utan att dessa processer krokade i varandra. Det fanns dock undantag. Två länsstyrelser hade ett tämligen väl etablerat samarbete med Tillväxtdelegationen.

Till en början var en av de RTP-ansvariga tjänstemän på en länsstyrelse osäker över hur TD:s arbetsuppgifter skulle passa in i den regionala tillväxtprocessen. När man förstod att TD inte hade några pengar och att ordföranden tidigare hade jobbat med Omställningsgruppen förstod Länsstyrelsen att arbetet skulle koncentreras på kommunerna. En svaghet i detta upplägg är enligt Länsstyrelsen att det inte bara är kommunerna som är aktörer på den regionala utvecklingsarenan. Det hade därför varit rimligt att ha gått ut till kommunerna via Länsstyrelsen. Efter ett tag kom dock delegationen och Länsstyrelsen närmare varandra, bl.a. på grund av den medfinansiering som behövdes för olika utredningar. I detta län var Länsstyrelsen medfinansierare till i princip alla omvärldsanalyser. Även i andra län har länsstyrelser varit medfinansierare.

I Västra Götaland finns det RTP på två nivåer. Det finns ett regionalt övergripande program och olika delprogram som omfattar de kommunala processerna. Delprogrammet för Dalsland tog fasta på att lägga grunden för ett uthålligt näringslivsklimat i kommunerna, vilket gjorde att TD fick möjlighet att understödja pågående kommunala utvecklingsprocesser. Till en början kom TD dock in med en stereotyp metod av utvecklingsprocess; en metod som många kommuner redan hade utvecklat ett alternativ till. Efter hand blev dock den stereotypa synen allt mer situationsanpassad till kommunernas behov. Att samarbetet mellan delegation och länsnivå synes ha fungerat bäst i Västra Götaland, kan möjligen förklaras av att den process som redan tidigare hade initie-



rats i länet. Denna hade satt ett ökat fokus på det lokala politiska engagemanget i utvecklingsarbetet.

## 2.4 Slutsatser

De övergripande målen och delegationernas uppdrag synes enligt EuroFutures bedömning på ett allmänt plan anknyta till den avgivna problembilden i båda geografiska områdena.

Målstrukturen är dock för bristfällig för att kunna fungera som ett styrinstrument för verksamheten. Uppdragen är alltför generellt formulerade och mångtydiga och blir därför oklara både vad gäller omfattning och ambition. Uppdragen kan uppfattas som mycket breda, varför det i princip är svårare att ange vad delegationerna inte skulle göra än att beskriva vad de förväntades göra. Uppdragen har inte den konkretion som krävs för att kunna fungera som verksamhetsmål eller operativa mål. Det saknas således i målstrukturen en lägre mål nivå med en högre grad av konkretion för styrning av delegationernas verksamhet på operativ nivå.

Dessa brister i målstrukturen medför i sin tur att de s.k. SMART-kriterierna inte är uppfyllda. Målen och uppdragen har inte specificerats i tillräcklig grad samtidigt som de varken är mätbara eller tidsatta. Man kan också sätta ett frågetecken för målens realism med tanke på att de tillgängliga resurserna i delegationerna var begränsade i relation till att verksamheten inte bara skulle spänna över en mycket stor del av landets yta utan också över flera verksamhetsfält och politikområden.

Mot denna bakgrund bedömer EuroFutures att delegationernas mål och uppdrag inte är utvärderingsbara i traditionell mening. Det är stora brister i målstrukturen och målen/uppdragen i denna uppfyller inte sedvanliga kriterier för utformning av mål. Dessa brister har också medfört att det har varit svårt delegationernas kanslier – för att inte säga omöjligt – att bedöma om man ”gör rätt saker” och prioritera mellan olika insatser.

Vilka konsekvenser får den otydliga målstrukturen för denna utvärdering? EuroFutures anser att den enda möjlighet som står till buds i denna situation är att bedöma delegationernas arbete genom att värdera insatserna istället för resultaten och effekterna. Vem har bäst förmåga att bedöma delegationernas insatser? EuroFutures uppfattning är att kommunerna måste stå i fokus för värdering av arbetet. Kommunerna – enskilt eller i grupp – är utpekade mottagare av insatserna och måste därför ges stort utrymme att värdera och ställa delegationernas insats i relation till andra aktiviteter och pågående processer.

### 3 Hur organiserades arbetet?

I detta kapitel skall fokus riktas mot den organisatoriska dimensionen av genomförandeprocessen. Flera olika alternativ torde ha övervägts innan man från regeringens sida beslöt sig för att välja den lösning man nu gjorde. Någon dokumentation som speglar hur organiseringen av arbetet beslutades och vilka alternativ som övervägdes, föreligger inte. Vi har därför begränsat denna del av analysen till att peka på styrkor och svagheter i den organisation som nu byggdes upp för att lösa den svåra uppgift som delegationerna fick sig förelagda.

#### 3.1 En uppgift – två myndigheter

Om vi utgår från att man i beredningsfasen från Regeringskansliets sida utgick från en rationalistisk modell, torde flera olika alternativ till organisation ha övervägts. I första hand borde frågan om att ge ett uppdrag till någon redan existerande statlig myndighet ha övervägts. Detta skulle ha kunnat göras genom att uppdra åt i första hand Nutek och i andra hand länsstyrelserna alternativt länsorganen i berörda län. Detta hade tveklöst påskyndat uppstartsprocessen då man därigenom hade kunnat dra nytta av en redan existerande administrativ organisation för lönehantering, diarieföring, hantering av fakturor m.m. Möjligen skulle man även kunnat dra nytta av personal som redan hade god kännedom om förhållanden i berörda regioner och kommuner. Tillväxtuppgiften hade därmed också varit samlad på en ansvarig insats.

Som redan har framgått valdes emellertid detta alternativ bort och regeringen valde att inrätta två nya myndigheter för genomförandet. Från flera av intervjuerna i denna utvärdering har framgått att detta på många håll har uppfattas som "en örfil" åt både Nutek och länsstyrelserna. Till försvar för den lösning som nu valdes, kan då sägas att den möjliggjorde en ny och icke förutfattad syn på hot och möjligheter i de två stora områdena. En ny och fräsch ansats anslogs genom att göra delegationerna formellt oberoende från den dåvarande verksamstrukturen.

Återstår då emellertid det andra alternativet. Nämligen att lägga ansvaret och genomföra arbetet inom kanslihuset. Det var så den tidigare Omställningsgruppens arbete hade organiserats. Genom ett sådant val hade man understrukt behovet och önskan om att få en nära koppling till den förda politiken. Argument för en sådan lösning hade också varit att garantera en läroprocess och ett bättre informationsutbyte mellan kanslihus och den lokala miljön.

Nu valdes en tredje väg, nämligen att inrätta två tillfälliga och formellt fristående myndigheter. Motivet att bilda myndigheter kan motiveras av att ge hand-

läggarna ett friare handlingsutrymme att utforma både sin organisation och sina arbetsformer för att på bästa sätt uppnå de fastställda uppdragen. Myndighetsstatusen innebar även renodling av rollerna gentemot departementet. Det genomfördes regelbundna avstämningsmöten mellan delegationerna och departementet. De löpande kontakterna mot departementet sköttes via en utsedd tjänsteman. Delegationerna har alltså varit så nära att de varit påverkbara, men ändå på armlängds avstånd. Vissa intervjupersoner gör reflexionen att detta var ett bra sätt ”att hålla borta kommunala uppvaktningar från kanslihuset”.

*EuroFutures bedömning av den valda organisationslösningen är att den byggde på en god tanke att förnya kontakterna mellan den kommunala nivån och kanslihuset. Den korta tidsperioden, det otillräckliga beredningsarbetet innan tillsättandet och de begränsade resurserna som stod till delegationernas förfogande, gav dock aldrig realistiska förutsättningar för arbetet. Det finns fler frågetecken kring organiseringen av arbetet än så. Varför delades arbetet upp i just två regioner och dessutom i två så synnerligen olika regioner rent storleksmässigt? Av genomförda intervjuer har framgått att det vilar något av en slumpmässighet över att organiseringen av arbetet blev som det nu blev.*

### **3.2 ”08-perspektivet”**

En viktig delfråga i sammanhanget om organisationernas/myndigheternas tillsättande är deras lokalisering. Denna fråga förefaller inte ha varit uppe till beredning och ens diskussion. Den valda lokaliseringen –ca 100 m från Näringsdepartementet – understryker den tidigare tolkningen av att det bedömdes finnas ett behov av att delegationerna skulle finnas nära kanslihuset, men ändå på armlängds avstånd.

Under vissa intervjuer med kommunala företrädare har detta kommenterats. Det har då skett som en sidokommentar att delegationens handläggare har rest ut och fått se hur ”det ser ut i verkligheten” eller att man från början hade ett ”08-perspektiv” med sig. Just det faktum att flera kommuner har uppfattat det som att delegationerna har kommit mer för att lära sig själva än för att tillföra den kommunala nivå något nytt i utvecklingsprocessen, har sannolikt medfört en mental barriär i relationsbyggandet. Detta har ytterligare förlängt uppstartsträckan.

Även i detta fall torde det ha funnits ett alternativ. Delegationerna skulle mycket väl ha kunnat lokaliseras till någon kommunikationsmässigt central punkt i

en region de skulle betjäna<sup>16</sup>. Även om det är ovanligt att så görs i Sverige, så finns det tidigare exempel. Allra starkast hade det varit om personer med kansliuserfarenhet eller annan expertkunskap hade förmåtts flytta till berörda regioner, åtminstone på viss tid och på kontraktbasis. Detta skulle ha givit en tydlig markering för grundtanken att delegationerna skulle bygga på den lokala kompetensen och att de fanns för att ge service och hjälp till den lokala nivån.

### 3.3 Tillsättning och rekrytering av medarbetare

#### 3.3.1 Delegationerna

Efter tillsättningen av delegationerna i slutet av januari 2002 utsågs två ordförande. Till ordförande för TD förordnades Lars Högdahl. Lars Högdahl hade 25 års erfarenhet av kommunalpolitik samt en bakgrund som generaldirektör för Lotteriinspektionen och på Näringsdepartementet. Åren före TD arbetade han i Omställningsgruppen, med ansvar för Härnösand och Sollefteå. Detta innebar att Lars Högdahl hade både kommunal och departemental bakgrund samt var väl inkörd i Omställningsgruppens arbetsmetoder.

Rekryteringen av en ordförande till Inlandsdelegationen gick inte lika enkelt. Den först utsedda ordföranden hoppade av. Det medförde att det dröjde ända till april år 2002 innan det tidigare kommunalrådet i Östersund, Tord Andnor, utsågs till ordförande för ID. Denna tidsfördröjning fortplantas, som senare framgår, i hela ID:s verksamhet. Andnor hade varit politisk företrädare i Östersund sedan slutet av 70-talet, bl.a. som kommunstyrelsens ordförande. Han hade också bakgrund som byggnadsarbetare, ordförande för Byggnads i Östersund och chef för Folkets hus i Östersund. Andnor kunde därmed förutsättas känna de mellersta delarna av Inlandsdelegationens geografiska arbetsfält tämligen väl.

Båda delegationerna bestod av ordförande jämte tre ledamöter. Under perioden gjordes några personförändringar. Ledamöterna var chefen för Nuteks analysavdelning Staffan Larsson (fr.o.m. 7 april 2003), Anita Johansson från Verket för högskoleservice, kommunalrådet i Karlskoga, Margareta Karlsson (fr.o.m. 7 april 2003) och Maria Norrefalk, generaldirektör för Sida (t o m 2 feb 2003).

Även i TD gjorde förändringar bland ledamöterna. I TD ingick de tidigare riksdagsledamöterna Birgitta Johansson (fr.o.m. juli 2003), Bengt-Ola Rytter och Lisbeth Staaf-Ingelström samt universitetsrektor Christina Ullenius (t o m juni 2003)

---

<sup>16</sup> Detta med reservation för att Inlandsdelegationens arbetsfält hade varit omöjligt hur man än hade lokaliserat delegationens kansli så länge som man höll ihop området inom *en* delegation.

### 3.3.2 Kanslierna

I kansliet för TD ingick fem handläggare och en administratör. I ID fanns det fem handläggare, en samordnare, en webbansvarig och en sekreterare.

Rekryteringen av medarbetare till de två kanslierna bekräftar de tidigare framförda hypoteserna att beredningsarbetet var otillräckligt. Således utgick ett erbjudande i november-december, 2001, till vissa av medarbetarna i den tidigare Omställningsgruppen om att övergå till TD. Det viktigaste kriteriet var att medarbetarna skulle förstå behovet av lokala utvecklingsprocesser och att de hade grunderna för processarbete med sig sedan tidigare. Detta innebar att tre av ordförandens medarbetare från Omställningsgruppen anställdes.

Även i ID kom tre personer från Omställningsgruppen att ingå. Detta först något senare under våren 2002. Det faktum av att processen med tillsättandet av en ordförande i ID försenas fick således tydliga praktiska följd effekter. Övriga medarbetare till ID rekryterades från andra håll, bl.a. från näringslivet. Det skall samtidigt noteras att den ordförande som kom att leda ID inte hade varit verksam inom Omställningsgruppen och inte heller i kanslihuset. Han stod därigenom mer fri inför valet av arbetsformer än sin kollega inom TD.

Rekryteringsfasen skulle visa sig få betydelse för delegationerna fortsatta arbets sätt. Det stod redan i startskedet klart för TD hur arbetet skulle bedrivas. Erfarenheterna från Omställningsgruppen var utgångspunkten och det gällde att stödja kommunernas egen utvecklingsprocess enligt de steg som bildar den s.k. utvecklings spiralen. Det var inte lika givet för ID att det var denna metod som skulle tillämpas. Den beskrivs visserligen uttryckligen i direktiven, men hade inte varit vägledande för rekryteringen av medarbetare. Inte heller ordföranden hade någon konkret erfarenhet av Omställningsgruppens arbetsmetod. Detta skapade en otydlighet i arbetet inom ID; en otydlighet som i positiva ordalag kan beskrivas som mer flexibel än TD:s arbetsmodell. I mer kritiska termer har någon beskrivit ID:s arbetsmodell som otydlig och splittrad.

### 3.4 Det interna arbetet

#### 3.4.1 En omfattande reseverksamhet

En av de första frågor som delegationerna hade att ta ställning till var uppdelningen av det interna arbetet. Klart var att uppdraget var omfattande och att en stor mängd kommuner skulle kontaktas. I varje kansli fördelades därför ansvaret för kontakterna med ett visst antal kommuner mellan handläggarna. Båda delegationerna beslutade sig för att besöka alla kommuner som önskade samarbete och därefter också försöka upprätthålla en nära kontakt med kommunerna. Detta resulterade i en mycket omfattande reseverksamhet.

Inom ID hade varje handläggare kontakt med mellan sju och nio kommuner. Under det första året hade dock en handläggare ensamt ansvar för 13 kommuner i norra Sverige, motsvarande en fjärdedel av landets yta. I april 2003 rekryterades ytterligare en handläggare för att avlasta något. Inom TD hade handläggarna mellan tre och sex kommuner var, dessutom inom ett mindre geografiskt område.

Handläggarna ägnade uppskattningsvis två dagar per vecka åt fältarbete. För i synnerhet handläggarna inom ID betydde detta många och långa resor. Handläggaren som svarade för 13 kommuner i Norrbotten och Västerbotten säger; ”Varje gång jag hade varit där uppe i 2–3 dagar och lämnade in hyrbilen, stod mätaren på mellan 50 och 100 mil”.

#### 3.4.2 Begränsade resurser

Jämfört med Omställningsgruppen hade delegationerna inga egentliga resurser att tala om. Omställningsgruppen hade 300 miljoner kronor att använda (i) till utgifter för lokalisering av statliga arbetstillfällen till vissa kommuner (100 milj.kr) och (ii) till åtgärder som skapar förutsättningar för etablering av privata arbetstillfällen (200 miljoner kronor). Delegationerna var befriade från sådana medel. De hade istället att förfoga över ca 10 miljoner kronor per år, varav ungefär hälften gick till egna löne-medel, resor och kansliresurser och andra hälften till analyser, konsultrapporter och andra utlägg i samband med genomförandet. Under perioden budgeterade ID sammanlagt ca 11 mkr till olika former av konsult hjälp.

För stora delar av det område som delegationerna hade att arbeta med har stöd och olika former av utvecklingsbidrag varit viktiga – och vanliga – komponenter. I detta uppdrag har handläggarna fått närma sig kommuner med en i princip tom plånbok. På sina håll har detta mottagits med förvåning och besvikelse. Det kan även ha påverkat några kommuners vilja att medverka i arbetet.

Det kan starkt ifrågasättas huruvida strategin att medverka till kommunalt utvecklingsarbete med så små resurser har befrämjat delegationernas arbete. Ett speciellt problem i sammanhanget har varit att delegationerna till och med har saknat medel för att snabbt få igång exempelvis de inledande omvärldsanalyserna. Man har därvid varit tvungen att föra förhandlingar med både kommun och andra finansiärer. Detta är inte enbart av ondo. Det kan hävdas att finansieringsfrågan är en del i en nödvändig förankringsprocess. Mot detta måste dock anföras att med det stora åtagande som delegationerna hade och med den begränsade tid som stod till buds var alla typer av fördröjningar av ondo. Detta visar sig i det faktum att ingen kommun ”kom igenom” hela den tänka utvecklingsspiralen där en sådan påbörjades.

I några kommuner har det utan tvekan varit en fördel om uppdraget åtföljts av specifika resurser. Det gäller framför allt i de kommuner där arbetet med nya affärsmöjligheter redan hade identifierats och prioriterats (exempelvis Bräcke, Hällefors och Älvdalen) och där extra medel hade behövs som startkapital. I andra kommuner har det snarare upplevts som en fördel att delegationerna kommit tomhänta. I dessa kommuner (t.ex. Karlskoga) menar man att extra resurser möjligen kan göra skillnad för stunden men att den långsiktiga utvecklingen bygger på den egna kraften och användningen av befintliga resurser.

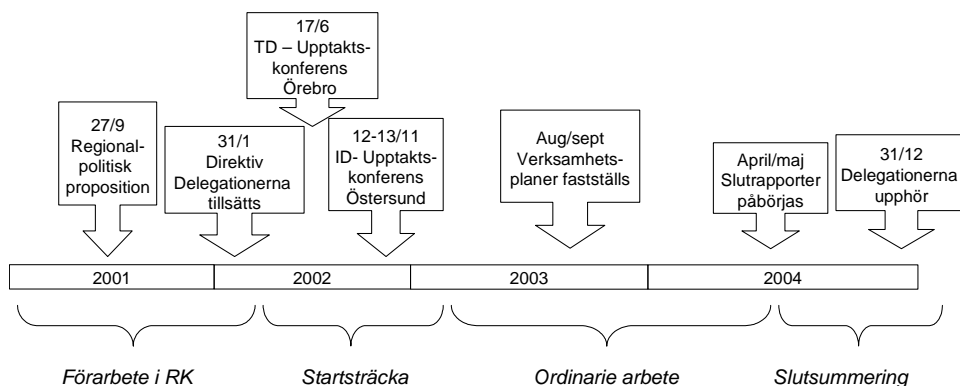
I detta sammanhang kan också noteras en skillnad mellan å ena sidan ett djupt rotat kompensationstänkande där olika problem skall lösas med pengar utifrån, å andra sidan en handlingskraft som bygger på den egna förmågan. Flera kommuner har en lång stödhistoria och mentala strukturer som innebär att man utmålar sig själva som offer. För att få mer pengar är strategin att beskriva hur illa det är ställt (vilket det många gånger givetvis också kan vara). Den andra strategin är att sätta fokus på betydelsen av förändring och möjligheterna att skapa hållbar ekonomisk utveckling av egen kraft, utan stöd utifrån. Flera kommuner som vi intervjuat beskriver dessa olika synsätt och menar att det handlar om en mental process som kan ta generationer att förändra. I kommuner som förändrat sitt förhållningssätt förefaller bristen på resurser inte ha varit till nackdel för delegationernas arbete.

Det går således inte att generellt fastställa om delegationerna haft för lite eller tillräckligt med resurser. Vi konstaterar att det i vissa fall hade underlättat om delegationerna haft större fria resurser att understödja olika nysatsningar med. I andra fall var resurserna fullt tillräckliga. Om vi däremot ser till de personella resurserna är det ytterst tveksamt om dessa varit tillräckliga i förhållande till uppdragets omfattning och tid. Svaret på den senare frågan är snarare ett klart nej.

### 3.5 Tidplanen

Organiseringen av arbetet i de två delegationerna måste slutligen också ses i ett tidsmässigt perspektiv. Låt oss betrakta nedanstående tidschema.

Figur 3-1 Delegationernas verksamhet i ett tidsmässigt perspektiv



Från etableringen av delegationerna/myndigheterna till nedläggningen av dessa gick det knappt 3,5 år. Detta är en ovanligt kort tid för en myndighets existens. Under denna korta tid har delegationerna kunnat arbeta i fullt tempo under omkring 15 månader. Dessförinnan hade förarbetet inom Regeringskansliet tagit ca ett halvt år i anspråk. Startsträckan var, som redan påpekats, något längre för ID än TD, men uppgick för den senare ändå till omkring 4,5 månader. ID hade sin upptaktskonferens 9,5 månader efter dess formella inrättande.

Som en följd av de mycket omfattande direktiven och, vilket också har påpekats tidigare, oklara målen för verksamheten kännetecknas upptaktsfasen vad beträffar delegationernas egentliga verksamhet som trevande. Det var många aktörer och kommuner som skulle kontaktas och besökas. Många som man skulle presentera sig för. Även om man inte skall dra alltför stora växlar av ett enstaka dokument, är det ändå symptomatiskt att verksamhetsplanerna för delegationerna fastställs först i augusti/september år 2003. Som framgår av figur 3.1 var det då bara ca 9 månader kvar till dess att avvecklingsarbetet skulle påbörjas.



När arbetet hade funnit sina former och delegationerna kommit in i en operativ fas i mitten av 2004 påbörjades således slutssummeringen av arbetet. Författande av slutsatser pågick samtidigt som en rad aktiviteter genomfördes.

Vid årsskiftet 2004/2005 upphörde delegationerna. Handläggarna återgick till ordinarie befattningar eller blev utan arbete. För några handläggare har de gamla kontakterna med kommunerna blivit grunden för egen konsultverksamhet.

### **3.6 Slutsatser**

Om man med inrättandet av en myndighet avser att denna skall ges rimliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och att kunna upprätthålla ett oberoende, uppfyller tillsättandet av Inlands- och Tillväxtdelegationen inte dessa utgångskriterier. Snarare har beredningen och förberedelsearbetet ett drag av slumpmässighet över sig.

Det gäller såväl uppdragets omfattning och karaktär, gränsdragningen och inrättandet av just två delegationer samt tidsplaneringen. Även andra inslag vad beträffar arbetsförutsättningarna såsom tillsättningsförfarandet, bristen på resurser, individuell arbetsbelastning har försvårat ett effektivt och snabbt arbete. Samma omdöme måste ges beträffande bristerna vad gäller förankring och samarbete med andra myndigheter med i huvudsak samma inriktning och mål för sin verksamhet.

## 4 Hur genomförde delegationerna uppdraget?

I detta kapitel beskrivs närmare de aktiviteter som delegationerna har genomfört. Kapitlet bygger till stora delar på delegationernas kalendarium, egna slutrapporter<sup>17</sup> och på de intervjuer som genomförts med delegationernas tjänstemän och med berörda kommuner. Verksamhetsbeskrivningen i detta kapitel kommer att följas upp i kapitel 5 genom samlad analys och bedömningar av de insatser som delegationerna genomfört.

### 4.1 Tillväxtdelegationens arbete

#### 4.1.1 Delegationens allmänna arbetsätt

I september 2003 antog TD en verksamhetsplan för det fortsatta arbetet. Verksamhetsplanen kan sägas ha "växt fram" under det år som delegationen hade arbetat ute i kommunerna. Verksamhetsplanen var således grundad mer på praxis än extraherad ur direktiven som ett styrinstrument. Enligt verksamhetsplanen skulle fokus för fortsättningen vara att:

- arbeta vidare med utvecklingsprocesser i kommuner.
- arbeta för regionförstoring.
- ta fram förslag på regelförenklingar inom ett antal områden.
- bidra till kompetensutveckling och kunskapsspridning.

Av dessa fyra insatsområden är det värt att notera att endast tre kan utläsas av direktiven. Det fjärde området – regelförenklingar – nämns inte specifikt i direktiven. Möjligen kan det ses som delegationens tolkning av uppdraget att utgöra en kunskapsresurs för Regeringskansliet.

I sin slutrapport uppger TD att de har arbetat aktivt och ute på fältet i 28 kommuner. I samtal med dessa har de introducerat frågan om att inleda ett processorienterat utvecklingsarbete, efter modell från Omställningsgruppen. Delegationen har då uppmärksammat att beredskapen att diskutera ett sådant arbetsätt varierat stort.

Delegationen har kunnat urskilja fyra kategorier av kommuner. Några kommuner ansåg sig redan jobba med det sätt som delegationen förordade och att de därför inte behövde ytterligare stöd. Andra var så upptagna med dagsaktuella frågor och pågående projekt att varken tid eller resurser funnits för nya proces-

---

<sup>17</sup> SOU 2004:126 *Vänd på kuttingen!* respektive SOU 2004:135 *Inlandet har möjligheter.*

ser. I en tredje typ av kommuner behövde arbetsformen mogna, förankras och anpassas till pågående verksamheter. Några kommuner – den fjärde typen – avstod helt från att delta. TD:s redovisning och klassificering av kommunernas beredskap att påbörja ett samarbete stämmer på ett generellt plan väl med de intervjuer vi har gjort.

TD menar dock att flertalet kommuner förr eller senare inlett en diskussion om utvecklingsprocesser. Det är emellertid oklart hur djupt involverad TD har varit i dessa processer. Det sägs endast i slutrapporten att det varierar från kommun till kommun hur nära och omfattande kontakter som har etablerats. Det kan också tilläggas att TD inte berör närmare vad som menas med att vara involverad i en utvecklingsprocess och om det därvid funnits ett additionellt element i TD:s insatser. Ett framtagande av en omvärldsanalys med hjälp av en konsult kan knappast kallas att delta på ett substantiellt sätt i en utvecklingsprocess. För detta krävs snarare att man fortsätter delta när analysen följs upp genom framtagande av t.ex. visioner och utvecklingsplaner.

*Det är EuroFutures bedömning att TD:s redovisning av sitt arbete brister i det att man inte på ett systematiskt sätt anger hur djupt och vilket sätt man har varit involverad i utvecklingsarbetet i de enskilda kommunerna. Detta förhållande minskar utvärderingsbarheten av TD:s verksamhet. Vi kan också notera att man inte hann genomföra hela utvecklingsprocessen som den var tänkt i någon kommun. Vår slutsats är därför att TD i vissa kommuner har haft en katalysatoreffekt för att påbörja ett mer systematiskt utvecklingsarbete. Dessvärre fullföljdes inte detta i någon kommun utan förhoppningen var att kommunerna själva skulle driva arbetet vidare.*

#### 4.1.2 Utvecklingsmodellen

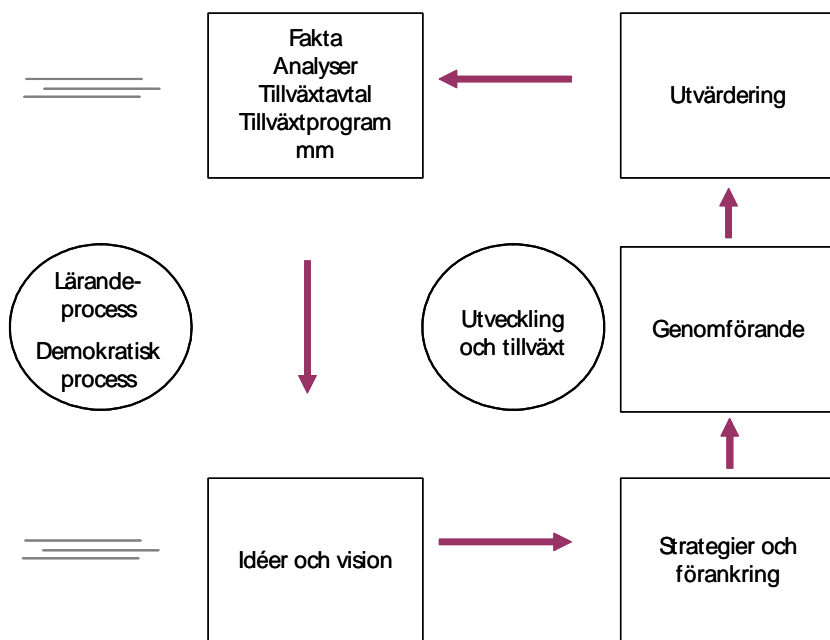
TD har haft tre utgångspunkter för sitt arbete:

- Det behövs fler lönsamma *företag* och fler *människor* i arbete för att vi skall kunna finansiera välfärdssystemet. Myndigheter och andras arbete för att främja tillväxt måste bedömas från det perspektivet.
- Arbete med utveckling och tillväxt måste starta hos dem som faktiskt utför det, dvs. i kommunerna, hos företagare och anställda, bland kommunala servicegivare och invånare.
- Man måste ta reda på var man står och veta vart man vill komma för att kunna bestämma vad man skall göra. Det gäller att ha både insikt och förmåga för att kunna förändra.

Dessa tre utgångspunkter leder till slutsatsen att utvecklingsprocesser bör starta i kommunen där tillväxtens utförare finns. Så många aktörer som möjligt bör medverka i arbetet.

I en lärande process ingår, enligt TD:s modellsynsätt, flera steg. TD:s utvecklingsprocess illustreras i figuren nedan.

Figur 4-1 TD:s utvecklingsprocess



Källa: SOU 2004:126

Enligt TD är första utgångspunkten en *omvärldsanalys* som visar på kommunens styrkor och svagheter i ett omvärldsperspektiv. Den berör frågor som näringslivsutveckling och arbetsmarknad, samarbetsklimat, utbildning, pendlingsmöjligheter, boende och andra viktiga omvärldsfaktorer. Omvärldsanalysen ger underlag för diskussion om vision och strategier, som bör vinna stor politisk förankring. Strategierna preciserar de viktigaste insatsområdena och leder vidare till ett genomförande av konkreta aktiviteter. För att ta tillvara

erfarenheter och lära av processen genomförs löpande uppföljningar och utvärderingar.

TD betonar att det knappast är möjligt att mäta och utvärdera den exakta effekten av utvecklingsprocesser i form av tillväxt. ”Det är heller inte särskilt intressant”, står det i slutbetänkandet. Enligt TD:s synsätt gäller det att skapa insikt om problem och möjligheter, frammana förändringsvilja och stimulera arbetet med vision och strategier för förändring. Arbetet är processinriktat och blir i princip aldrig färdigt. I arbetet skall vidare ingå uppföljning och utvärdering som naturliga delar.

Trots denna insiktsfulla och ödmjuka ansats är det EuroFutures uppfattning att modellen lider av en viss ”fyrkantighet”. Modellen bygger i grunden på ett rationalistiskt perspektiv. Den utgår från logiska sekvenser och tydliga boxar av åtgärder som skall betas av i på förhand väl definierade steg. Detta kan mycket väl tjäna som en utgångspunkt för diskussioner ute i kommunerna. Det viktiga är dock att tidigt kunna ompröva modellens lämplighet när den kontrasteras mot den kommunala verkligheten och därefter anpassa den till den lokala situationen.

Den modell som TD skisserar kan sägas vara en sammanfattning av ”the State of the Art” för lokalt utvecklingsarbete och som under det senaste årtiondet använts i kommunerna. Det finns dock – som tidigare påpekats – inte redovisat hur TD i de enskilda kommunerna har engagerat sig i de olika faserna i utvecklingsprocessen. Detta har möjligen inte gjorts beroende på att det har ansetts som självklart att TD:s engagemang börjar och är koncentrerat till den första fasen (omvärldsanalysen). Denna koncentration är troligen en viktig förklaring till varför vissa kommuner och TD i början talade förbi varandra när det etablerades en kontakt med kommunerna. TD utgick nästan axiomatiskt från att omvärldsanalys skulle göras trots att kommunen befann sig i senare faser i utvecklingsprocessen.

Detta har i sin tur sannolikt fått till konsekvens att TD:s genomförande av verksamhet har fått en minskad effektivitet. TD:s genomförande i detta avseende – med ett tematiskt propagerande för omvärldsanalysen – har troligen inneburit tidsförluster och ett anspråkstagande av resurser för analyser som i vissa fall inte var efterfrågade eller önskvärda. Denna resursförbrukning och uppläggning av genomförandet torde ha medfört att den effektiva verksamhetsvolymen för TD:s insatser fick en mindre omfattning än vad som skulle ha varit möjligt med de personella resurserna och den budget som fanns för TD.

### 4.1.3 Omvärldsanalyser och analyser av potentiella tillväxtbranscher

TD har hel- eller delfinansierat omkring 25 omvärldsanalyser för enskilda kommuner, grupper av kommuner i lokala arbetsmarknader eller hela regioner. Huvuddelen (18 stycken) av dessa analyser avsåg enskilda kommuner. TD synes inte ha genomfört studier eller medverkat i arbetet i senare delen av utvecklingsprocessen i kommunerna. EuroFutures har inte kunnat finna mer än ett fåtal fall där TD direkt eller indirekt har deltagit i framtagandet av visioner, strategier och handlingsplan.

Man får ett intryck av att TD har marknadsfört en modell som innefattar alla steg i ett utvecklingsarbete. Detta har skett samtidigt som man i sina egna insatser inte gärna lämnat ruta ett (omvärldsanalysen) i utvecklingsprocessen. Förklaringen kan vara att man inte har hunnit längre. Utveckling tar tid. Det undantag som bekräftar regeln är insatsen i en kommun där både en omvärldsanalys och strategisk utvecklingsplan togs fram. I denna kommun genomfördes arbetet i nära samarbete med ett partnerskap bestående av representanter från kommunledningen, förvaltningarna, företagorganisationer, de små företagen, de stora internationella koncernerna och turistnäringen.

Utöver omvärldsanalyser har TD låtit genomföra analyser av olika områden som bedöms kunna utvecklas till tillväxtniches i området. Bakgrunden till de tre områden som identifierats – livsmedelsbranschen, mineralnäringen och turistnäringen – är att de kan förädlas i nya funktionella nätverk, där olika spetskompetenser sammanförs och bildar värdekedjor. Den bärande tanken är att produkter och tjänster som ingår i system blir mer robusta och har bättre möjligheter att stå emot konkurrensen från låglöneländer. Lösningarna är svåra att kopiera och kan inte flyttas till annan plats utan att systemen splittras.

Dessa studier har tillkommit efter diskussioner med kommunerna och har sedan ofta utförts av externa konsulter.

Exempel på genomförda analyser:

<b>Studie</b>	<b>Utredare</b>
Goda idéer...inför utvecklingen av en livsmedels- och måltidsregion i världsklass! (2003)	Inno
Infrastrukturutredning avseende delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland (2004)	Inregia
Kartläggning av befintliga samverkansmöjligheter mellan kommuner (2004)	KommunLex
Läroarbete på distans (2004)	Glesbygdsverket
Lärcentrum och flexibelt lärande för vuxna – tillväxtfaktorer som kräver nytänkande (2004)	TD och ID
Mot minskad social snedrekrytering (2004)	Glesbygdsverket
Möjligheter med informationsteknologi i Inlands- och Tillväxtdelegationerna områden (2004)	Exportmaker AB
Studie av nuläge och framtida kompetensbehov inom gruvindustri, industrimineral, bergsmaterial och stenindustri (2004)	EuroFutures
Utvecklingsinriktad kommunsamverkan i regionen Bergslagen-Dalsland-Värmland (2004)	Inst för framtidsstudier

#### 4.1.4 Genomförda arrangemang

Det är inte lätt att i efterhand beskriva vad 6–7 personer har gjort under en period av 2–3 år. Ett sätt att åtminstone belysa detta är att kronologiskt förteckna större aktiviteter. I TD:s fall har man genomfört 26 (minst) utbildningar, seminarier och konferenser som arrangerats för kommunledning, regionala aktörer och andra som medverkar i kommunernas utvecklingsarbete. Förarbetet – i form av utskick av inbjudan, planering och urval av föredragshållare – inför varje sådant arrangemang har tagit mycket tid i anspråk. Likaså har de krävt ett omfattande efterarbete.

Det gemensamma syftet med arrangemangen har varit att bidra till ökad kunskap och ge tillfälle för inbjudna att knyta nya kontakter. Flera arrangemang byggde på presentation av slutförda rapporter.

**Följande arrangemang genomfördes på TD:s initiativ eller med TD:s medverkan:**

<b>Arrangemang, ort</b>	<b>Tidpunkt</b>
Löpande dialogseminarier i 28 kommuner	2002–2004
Upptaktskonferens, Örebro	2002-06-17
Infrastruktur – prioriterade investeringar eller huggsexa? Filipstad	2002-10-29
Kapital till små och medelstora företag, Fagersta	2002-11-06
Presentation av regionanalys, Stockholm	2002-12-20
Seminarium i Arvika om regionanalysen för Bergslagen, Dalsland och Värmland	2003-01-16
Lärcentrum – nyckel till kompetens och tillväxt, Borlänge	2003-03-18
Livsmedelsbranschens framtid i Värmland, Dalsland & Bergslagen	2003-05-27
Kommunekonomi, Avesta	2003-06-11
Kommunekonomi, Hagfors	2003-08-20
Ledarskap och samverkan – Att växa över sina gränser, Stockholm	2003-09-18
Finansiering och affärsutveckling, Örebro	2003-09-23
Ledarskap och samverkan – Lärande och ledarskap, Stockholm	2003-11-13
Processledarsammankomst om utvecklingsarbete, Dala-Husby	2003-12-04
Dialog om infrastrukturutredningen, Örebro	2003-12-10
Ledarskap och samverkan – Regional samverkan, Grythyttan	2004-01-20
Rundabordssamtal om turism, Stockholm	2004-01-23
Rundabordssamtal kring bostadsfrågor	2004-02-10
Rundabordssamtal om ungdomars intresse för uppfinningar.	2004-03-24
Gruv-, mineral- och stenindustrins framtid i Bergslagen, Norberg	2004-04-19
Infrastruktur och tillväxt, uppföljande seminarium, Örebro	2004-04-28
Livsmedelsbranschens framtid i Värmland, Dalsland och Bergslagen, Grythyttan	2004-05-27
Utvecklingsarbete i Dalsland, Vänersborg	2004-08-27
Rundabordssamtal, Informationsteknologi och regional utveckling, Stockholm	2004-09-02
Kommunekonomi, uppföljningsmöte, Arvika	2004-09-03
Kommunekonomi, uppföljningsmöte, Smedjebacken	2004-09-17
Ledarskap och samverkan för tillväxt, Stockholm	2004-11-10

Av denna tabell framgår det att tyngdpunkten på TD:s publika aktiviteter ligger under första halvan av 2003 och fram till hösten 2004. De första aktiviteterna ägde rum i slutet av 2002. Startskottet gick dock strax före midsommar 2002. Aktivitetslistan skall bedömas utifrån den tidigare redovisade tidsplanen. Vid en sådan jämförelse framgår att den sista tredjedelen av arrangemangen genomfördes parallellt med det att TD skrev sin slutrapport. Det torde då ha stått klart att TD inte skulle kunna medverka till att eventuella resultat av arrangemangen kunde vidareutvecklas.



## 4.2 Inlandsdelegationens arbete

### 4.2.1 Delegationens allmänna arbetsätt

Betoningen på att få till stånd ett lokalt utvecklingsarbete inom Tillväxtdelegationens område gäller även för Inlandsdelegationen. Enligt delegationens verksamhetsplan var det just direkt stödjande insatser till enskilda kommuner som var en av tre viktiga uppgifter. De andra var generellt stödjande som riktade sig till samtliga kommuner och lämna förslag till regeringen om åtgärder. Även i ID:s fall grundades verksamhetsplanen på praxis och kan inte sägas ha varit ett målinriktat styrinstrument.

I slutbetänkandet uppger ID att dess huvudsakliga uppgift har varit att ”stödja kommunerna i deras arbete med att långsiktigt utveckla de lokala resurserna”. Detta uppges ha skett i samarbete med kommunledningar, företagare, samhällsgrupper och regionala samt nationella företrädare.

Omvärldsanalyser som leder fram till insikt och förändringsvilja och som resulterar i förankrade strategier och visioner har varit ett bärande moment. ID uppger att de agerat som strategisk diskussionspart och initiativtagare av förstudier. Det synes finnas en nyanskillnad mellan TD och ID vad gäller syfte och användbarhet av dessa omvärldsanalyser. ID synes inte ha haft samma dogmiska inställning till omvärldsanalyserna som TD.

ID har vidare i likhet med TD uppmuntrat till samverkan och arrangerat en rad seminarier med syftet att skapa mötesplatser och att sprida kunskaper och goda erfarenheter. Delegationen har själv förtecknat 43 konferenser och studiebesök under projektperioden.

### 4.2.2 Omvärldsanalyser

I december 2003 sammanställde ID en lista över hur långt samtliga 43 kommuner hade kommit med sina omvärldsanalyser. Delegationen kom fram till att 17 kommuner vid den tidpunkten hade genomfört sådana analyser, antingen på egen hand eller med stöd från delegationen. Bland kommuner som redan hade omvärldsanalyser återfinns de flesta i Norrbotten, Västernorrland och Jämtland. Ytterligare 17 kommuner var under arbete. Sju länsanalyser hade genomförts.

Inom ramen för ID:s arbete har 17 näringslivs- och tillväxtanalyser gjorts för enskilda kommuner, samtliga av konsultföretaget Inregia. Genomgångar av befintliga analyser i de 13 kommuner som ingår i Akademi Norr har genomförts, liksom två ytterligare analyser på delregional nivå.

Det kan noteras att det endast ett par av kommunerna i Norrbotten har varit föremål för omvärldsanalys genom ID:s initiativ, medan ID har initierat omvärldsanalys i princip i alla kommuner i Jämtland. Flertalet av de kommuner i Norrbotten där inga omvärldsanalyser har skett genom ID:s försorg har sannolikt tidigare genomfört liknande analyser som legat till grund för utarbetande av strategier och utvecklingsplaner.

Med tanke på detta förhållande är det svårt att förstå att ID i början betonade behovet av att genomföra omvärldsanalyser i kommunerna. Information om detta hos ID:s kansli borde från början ha inneburit en omorientering av insatser, kanske från omvärldsanalysen till de senare faserna i utvecklingsprocessen. Denna bristande kännedom ledde sannolikt, i varje fall i början, till en bristande effektivitet i insatser. Detta till följd av att resurserna användes till ”onödiga” försök att övertala kommunerna att genomföra omvärldsanalyser. Genom att fokusera på omvärldsanalyser, sattes inte tillräckliga resurser in där det bäst skulle ha behövts, t.ex. för utarbetande av handlingsplan eller byggande av partnerskap.

### 4.2.3 Genomförda arrangemang

Det framgår av datumen i tabellen att ID kommit i gång med sina aktiviteter omkring ett halvår efter TD. Uppstartskonferensen ägde rum i november 2002 och de övriga arrangemangen ligger framför allt efter sommaren 2003. Den mest aktiva perioden förefaller ha varit under hösten 2004, dvs. parallellt med det att slutrapporten hade påbörjats. Hälften av alla arrangemang genomfördes efter det att avvecklingsarbetet hade påbörjats inom ID.

Arrangemang, ort	Tidpunkt
Löpande dialogseminarier i 42 kommuner	2002–2004
Uptaktskonferens, Östersund	2002-11-12
De små och medelstora företagens kapitalförsörjning, Lycksele	2003-01-
Lärcentrum – nyckel till kompetens och tillväxt, Borlänge och Arvidsjaur	2003-04-
Miljödriven näringslivsutveckling och miljöteknikexport	2003-05-05
Tillväxt i Inlandet – hur avgörande är infrastruktur och väl fungerande transporter? Arlanda	2003-08-25
Ökad förädling och större marknadsgenomslag för trä i byggsektorn, runda-bordssamtal, Stockholm	2003-09-08
Det lokala arbetet – att lyckas med tillväxtföretag, Åre	2003-09-23
Kapital över gränsen – att attrahera norska investeringar och öka export till Norge, Voksenåsen	2003-10-13
Biodrivmedel och bioenergi med inriktning på marknad och produktion. Hur blir vi vinnare när oljan tar slut? Lycksele	2003-10-23

De lokala utvecklingsgruppernas betydelse för tillväxten, Lycksele	2003-11-12
Tillverkningsindustrins utmaning, rundabordssamtal, Stockholm	2004-01-20
De tre årstidernas turism, med fokus på utländska besökare, Stockholm	2004-01-23
Regional formering för tillväxt, Gällivare	2004-02-11
Nya material, produkter och marknader, Bräcke	2004-03-
Mat – värdskap = lönsamt, Åsarna, Mora, Storuman och Jokkmokk	2004-04-
Ung i Norrland, Östersund och Arvidsjaur	2004-04-
Gruvkonferens om gruvnäringens tillväxtkraft, Arlanda.	2004-05-11
Samtal om integration på arbetsmarknaden, Åre, Mora, Lycksele o Kiruna	2004-09-
Informationsteknologi och regional utveckling. Rundabordssamtal	2004-09-03
Lokal matkultur – nytt levebröd, Graninge	2004-09-23
Lapplandskonferens, Kiruna	2004-09-24
Dialogseminarium kring tillväxt och näringslivsstudier samt regionstudie. Lycksele	2004-09-29
Inland 45, industriseminarium, Vilhelmina	2004-11-
Transportbidragens framtida utformning och betydelse. Luleå, Umeå, Härnösand och Östersund	2004-11-
Studieresa till Milano, ID och kommunföreträdare	2004-11-08
Hur får vi till en bättre statistik? Rundabordssamtal med Region Dalarna	2004-12-01
Stärk Inlandets möjligheter och styrkor. Slutkonferens, Stockholm	2004-12-08

Den sena starten för ID fick således konsekvenser för genomförandet och verksamheten lades ner när den var som intensivast. ”Vi slutade när vi låg på topp”, menar en av ID:s handläggare.

#### 4.2.4 Analyser av strategiska affärsmöjligheter och utvecklingsområden

Utgångspunkten för ID:s arbete var det lokala perspektivet. Hösten 2003 lät de genomföra en enkätundersökning bland kommunerna, som fick ange de tre viktigaste tillväxtområdena och de tre största hindren för tillväxt. Det visade sig att enkäten stämde väl överens med konsultföretaget Innos omvärldsanalys som presenterats i slutet av 2002. Den pekade på svagheter som brist på ledarskap, splittrade resurser, överdriven projektifiering och bristande uthållighet i utvecklingsarbetet. Till styrkorna hörde ett antal oexploaterade näringslivsområden, spetskompetens inom viktiga näringsgrenar och en pågående regionförstoring.

Efter denna enkät lät ID genomföra en mellanutvärdering av verksamheten, för att få underlag för en eventuell förändring av inriktningen. I mellanutvärderingen framgår det att det har varit tämligen svårt för delegationen att få en

uppslutning för behovet av omvärldsanalys i kommunerna. Detta antogs bl.a. bero på brist på just ledarskap, brist på fokus och överdriven projektifiering.<sup>18</sup>

Strategin blev därför för ID att försöka fånga upp frågor som kommunerna själva förde fram. Detta innebar att ID i vissa kommuner kom att lägga mer fokus på att ge underlag för utveckling av olika näringslivsbranscher och att identifiera nya strategiska affärsmöjligheter i inlandet. Några strategiska utvecklingsområden, som ID stöttat genom studier och konferenser, är gruvnäring, miljöteknik, tränäring, turistnäring och testverksamhet.

**Exempel på genomförda analyser:**

Studie	Utredare
Att förbättra och öka effektiviteten i glesa innovationssystem – idé-PM (2004)	KOINOR
Back to the roots. Besöksnäringen i Gävleborg, Värmland och Jämtland med grundidén att utveckla upplevelseresor för främst svenskamerikaner. (nov 2004)	Migranternas hus, Alfta
Biokomposit - designcenter i Bräcke	KOINOR
Företagens syn på tillväxt (våren 2004)	EQ consulting AB
Förstudie om utökad testverksamhet (hösten 2004)	Swedish Winter Test Region
Handel och turism – studie över shoppingturism i Jämtlands län	
Hur utveckla förutsättningar för ett uthålligt och konkurrensneutralt företagande i Inlandet (våren 2004)	Inlandsdelegationen
Inlands- och tillväxtregionens möjligheter med informationsteknologi (2004)	CogAmp
Kommunikationer och regional utveckling (sept 2003)	Infraplan
Läroutbildning på distans	Glesbygdsverket
Marknader för miljöanpassade produkter (april 2004)	Inregia
Mot minskad social snedrekrytering? (nov 2004)	Glesbygdsverket
På tvärsen. Idéstudie för del av stråket Mo i Rana–St Petersburg. (Okt 2004)	Infraplan
Tillväxtområden och hinder för tillväxt jämfört med RTP. Enkätundersökning hösten 2003 (jan 2004)	Inlandsdelegationen
Vintersportorten – året runt (2004)	ETOUR
Wången – nationellt nav för hästturism (2004)	

---

<sup>18</sup> Mellanutvärdering av inlandsdelegationens verksamhet. 2004-01-19. Arne Eriksson Konsult.

Efter ID:s insats kan det på goda grunder antas att Inlandets största problem inte är brist på underlagsanalyser. Tvärtom torde Inlandet bestå av landets mest genomlysta och analyserade kommuner. Problemet är således inte att få svart på vitt var man befinner sig. Svårigheten är att gå från ord till handling och påbörja ett uthålligt utvecklingsarbete. I det läget kan behovet av stöd se olika ut. Stödbehovet varierar också beroende på kommunens utvecklingsläge och egna prioriteringar.

### **4.3 Arbetet i sammanfattning**

#### **4.3.1 Generell ansats**

Av denna genomgång kan vi konstatera att den bristande målstruktur som vi pekat på i tidigare kapitel fått återverkningar på delegationernas arbetssätt. Det är i första hand tid och resurser som begränsat vad delegationerna kunnat ta sig an. Det framgår av sammanställningarna ovan att delegationerna har varit delaktiga i en lång rad utvecklingsfrågor i de berörda områdena. I några fall har delegationerna själva varit initiativtagare, i andra fall har de kunnat understödja andras arbete.

Ett sätt att se på denna spridda verksamhet är att den är ett utslag av alltför oprecisa mål och för breda uppdrag. Ett annat betraktelsesätt säger att delegationerna efter hand har försökt anpassa sin verksamhet till kommunernas behov av stöd. Vi ser hur delegationerna inledningsvis har försökt starta utvecklingsprocesser genom att introducera omvärldsanalyser. När det framkommit att många kommuner redan genomfört sådana förändrades arbetssättet något. Genomförda konferenser och seminarier kan ses som ett utslag av denna flexibilitet. Även studierna pekar på att en anpassning har skett över tiden.

För att kunna fungera stödjande i alla dessa sammanhang måste en medarbetare vara något av en tusenkonstnär. Det krävs en särskild kompetens för att både kunna driva utvecklingsprocesser, arrangera konferenser inom vitt skilda områden, vara bollplank och stå för kontakter in till departement och myndigheter. Eftersom delegationerna inte själva hade all denna kompetens har flera konsulter involverats efter avrop. Det gäller för alla omvärldsanalyser, men också av speciella studier av livsmedelklustret, infrastruktur, miljöanpassade produkter, biokomposit, testverksamhet etc.

Delegationerna har därigenom fungerat som en mäklare av resurser, eller som spindeln i nätet, med modern terminologi. De har kunnat hjälpa kommuner till ”rätt” kompetens och dessutom medverkat till finansieringen av vissa studier. Nackdelen med denna typ av process är att delegationerna tar på sig ett stort

ansvar. Hur skall de kunna ha tillräcklig egen kompetens för att ens avgöra vad som är ”rätt” kompetens eller vilka nätverk som gagnar berörda kommuner?

### 4.3.2 Specifika arbetsinsatser

Beträffande de mer specifika insatsområdena kan i korthet följande kommentarer göras:

**Omvärldsanalyser.** Ett stort antal omvärldsanalyser har skrivits. Mottagandet av dessa analyser har varierat stort mellan kommunerna. I vissa kommuner har de tagits emot mycket positivt och inneburit ett välkommet tillskott till det interna arbetet. Andra kommuner menar att analyserna bekräftat det självklara och att de därför inte tillfört särskilt mycket ny kunskap. Det skiftar också i omdömet huruvida analyserna innehållit rätt slags information. En linje säger att analyserna innehållit för mycket av statistik och för lite av förståelse för den enskilda kommunens situation. En annan linje säger att uppgifterna tillfört precis den objektiva bild som behövts. Kritikerna menar ofta att analyserna borde innehålla mer av konkreta förslag på lösningar. Detta gäller i synnerhet kommuner som redan ansett sig ha gått igenom utredningsfasen och i denna redan identifierat viktiga insatsområden.

**Konferenser och seminarier.** Delegationerna har som framgått arrangerat en lång rad publika arrangemang. Dessa arrangemang har givit kommunerna tillfälle att både lära sig mer om lokalt utvecklingsarbete (kunskapssyftet) och träffa kollegor (nätverkssyftet). EuroFutures noterar i detta sammanhang att just nätverkssyftet vanligtvis underskattas när det gäller konferenser och seminarier. Det har framkommit att åtskilliga kommunala företrädare saknat naturliga kontaktnät i andra kommuner. Ibland kan det till och med gälla kontakterna med grannkommunen. Konferenser och seminarier utgör därvidlag en lämpligt neutral plattform för att träffas och att utbyta både konkret information och mer personliga åsikter. Delegationernas arrangemang har därigenom bidragit till att nya nätverk bildats mellan kommuner för erfarenhetsutbyte.

**Bollplank.** De flesta handläggare har lyckats skapa goda relationer med sina kontaktkommuner. Handläggarna och ibland även ordföranden i delegationen har besökt (vissa) kommuner regelbundet och försökt stödja kommunernas utvecklingsarbete på olika sätt. I några kommuner har handläggarna mer fått agera bollplank genom att ställa rätt frågor och ge råd när kommunen stått inför ett strategiskt vägval. Kommunerna har därigenom fått tillgång till ett slags kvalificerat utvecklingsstöd av ”second opinion”-karaktär. Fördelen med uppbygget ur kommunernas perspektiv är att det funnits viss kontinuitet i arbetet under ett till två år. Vanligt är annars att konsulter kommer in och gör punktinsatser, vilket sällan främjar lärandet.

Genom delegationerna har kommunerna fått löpande stöd från en person som efter hand fått en relativt god inblick i kommunens vardag. Omfattningen på uppdraget gjorde emellertid att ett stort antal kommuner enbart träffade delegationerna en gång. Någon bollplanksfunktion uppstod därvid aldrig.

**Konsulter.** Delegationerna har upphandlat ett tiotal konsulter på ramavtal som sedan kunnat avropas av kommunerna. Inregia är den konsult som använts överlägset flest antal gånger. Inregia har svarat för över 30 av de drygt 35 omvärldsanalyser som genomförts. Inno har gjort några studier, bl.a. två inledande omvärldsanalyser som presenterats vid upptaktskonferenserna samt en om måltidsklustret. Flera konsulter har anlitats vid enstaka tillfällen för specifika studier. Två rapporter om distansutbildning och rekrytering till studier har delegationerna låtit genomföra tillsammans med Glesbygdverket.

Konsultinsatserna varierar högst avsevärt i kvalitet. Till det kan läggas att urvalet av konsulter är synnerligen smalt. De konsulter som upphandlades genom ramavtal kan betraktas som generalister på omvärldsanalyser. I många fall kunde inte dessa bidra substantiellt till att lösa kommunernas behov eller ens belysa dessas specifika situation. En betydligt bättre och bredare upphandlingsrutin hade erfordrats för att kunna täcka specifika behov. Detta hade sannolikt uppdragats mer tydligt om delegationerna hade kommit längre i sitt processarbete än vad de nu gjorde.

**Kanal till departement och myndigheter.** Eftersom flera handläggare själva hade haft en bakgrund i Omställningsgruppen eller andra myndigheter, fanns en tämligen bred kunskap om tjänstemanna-Sverige. I och med detta fanns kunskap i delegationerna om vilka personer och aktörer som kommuner behövde komma i kontakt med när det exempelvis gällde att söka medel till olika utvecklingsinsatser. Handläggarna har kunnat fungera som mäklare av kontakter, men också ge handfast lotsning inom olika institutioner i Stockholm. Kommuner som inte själva haft sådana kontakter har kunnat utnyttja denna funktion. Notabelt var dock att dessa potentiella kontaktytor genomgående var byråkratiska. Programteorin för delegationerna synes uteslutande ha utgått från att det är det politiska systemet och myndigheterna som skall rädda utsatta kommuner. Någon tanke på att det är kontakter på företagsmarknaden som skapar utvecklingsmöjligheter synes inte ha förelegat.

Delegationerna har även varit en kunskapsresurs för Regeringskansliet, genom att bidra till en ökad insikt om tillväxtförutsättningarna i delegationernas områden. Under arbetets gång har delegationerna fått god insikt i problem och möjligheter i området. En lärdom är att lokala utvecklingsprocesser måste ges understöd genom att staten skapar goda förutsättningar för tillväxt. Det kan hand-

la om en väl fungerande infrastruktur, ett regelsystem som främjar utveckling i hela Sverige, en mer efterfrågestyrd näringspolitik och en utbyggd distansutbildning som gör det möjligt för människor att vidareutbilda sig på hemorten. Ett kommunalråd har sagt att ”Staten måste bli bra på det som bara staten kan göra. Resten kan kommunerna sköta själva”.

Det tydligaste bidraget från delegationerna när det gäller kunskapslyftet – förutom att ha bidragit till ökad kunskap ute i kommunerna – är de två slutbetänkanden som lämnades till regeringen i samband med att delegationerna avskaffades. Dessa två betänkanden skrevs inte på uppdrag av regeringen, utan på delegationernas egna initiativ. Inom delegationerna fanns det ett behov av att dokumentera erfarenheterna från arbetet och ge underlag till regeringen över förslag som enligt kommunernas mening skulle främja tillväxten. Betänkandena är på vardera 100 sidor och innehåller en god beskrivning av hur arbetet lagts upp och vilka förändringar som bör komma till stånd. I våra intervjuer har det framkommit att åtskilliga kommuner ser fram emot förslag som ligger i linje med betänkandena. Det finns en förväntan på att något konkret skall komma ut av betänkandena. Det är samtidigt flera kommuner som inte har särskilt högt ställda förväntningar på ett konkret utfall.

#### **4.4 Slutsatser**

Delegationerna genomförde en mycket stor rad av aktiviteter. Framförallt inriktade man sig på att initiera och (delvis) bekosta omvärldsanalyser samt att arrangera ett stort antal konferenser och seminarier. En hel del av detta var sannolikt av stort värde både direkt och indirekt för de kommuner som deltog. Framför allt därför att dessa insatser befrämjade ett nytt nätverksbyggande som kommunerna själva inte hade ansett sig ha tid eller möjlighet att genomföra.

Vi bedömer att detta nätverkslyft har varit av större värde än det kunskapslyft som aktiviteterna egentligen syftade till. Notabelt är dock att nätverken till övervägande del har handlat om det politiska respektive det politiskt-administrativa systemen. Företag fanns med i det lokala arbetet men förefaller att ha fått spela mer rollen som komplementär än drivande i utvecklingen.

Det är också vår slutsats att det kunskapslyft man eftersträvade aldrig egentligen kom till stånd. För detta var experturval och valda konsulter alldeles för generella kompetensmässigt. Det vilar en underskattning av den kompetensbas som finns ute i kommunerna och i övrigt på det lokala planet i det upplägg som har valts. De välkända exemplen biltester och Arjeplog eller gruvbrytning och Malå talar sitt tydliga språk. Delegationerna hade varit betjänta av att kunna koppla in en helt annan och mer specialiserad kompetens än vad som nu var fallet för att komma vidare i sin utvecklingsmodell.



Det är slutligen också notabelt att arbetet hade en så lång ”intern” inlärningsperiod och startsträcka. En mycket stor del av arbetet utfördes således parallellt med att delegationerna skrev sina slutbetänkanden. Det innebär i klartext att delegationerna var fullt medvetna om att de inte skulle kunna vara med om att vidareföra arbetet och att exploatera det resultat som eventuellt kom ut av pågående aktiviteter.

## 5 Vad har delegationerna åstadkommit?

I detta kapitel granskas hur kommunerna har uppfattat delegationernas insatser. Kapitlet bygger huvudsakligen på telefonintervjuer med 47 kommuner samt djupare fallstudier i ytterligare nio kommuner<sup>19</sup>. Kortare presentationer av fallstudierna har fogats in i kapiteltexten i form av faktarutor och i de sammanhang de kan vara belysande för resonemanget. Viktiga frågor är om delegationerna har medverkat till att utvecklingsarbetet stärkts, om utvecklingsmetoden fungerat väl och om de bidragit till att lägga grunden till ett uthålligt utvecklingsarbete. Fallstudierna återfinns i sin helhet i bilaga.

### 5.1 Kommunernas utvecklingsarbete 2002–2005

#### 5.1.1 Yttre faktorer

Om kommunernas utvecklingsarbete skulle värderas med utgångspunkt från ohälsotal, sysselsättning och befolkning, finner vi att den nedåtgående utvecklingen på de allra flesta håll har fortsatt efter år 2002. I Inlandsdelegationens område har befolkningen minskat med ca 4 000 personer på tre år och i Tillväxtdelegationens område med omkring 2 000 personer fram till år 2005.

Kommunernas eget agerande kan visserligen bidra till att utvecklingen har stabiliserats eller vänts, men det är i första hand andra faktorer än kommunens eget agerande som påverkar utfallet. Följande viktiga omvärldsfaktorer har kännetecknat utvecklingen under senare år:

- Låg ränta
- Fortsatt globalisering och tilltagande konkurrens
- Stabil ekonomisk tillväxt
- Rationaliseringar inom industrin
- Få nyanställningar
- Regionförstoring

---

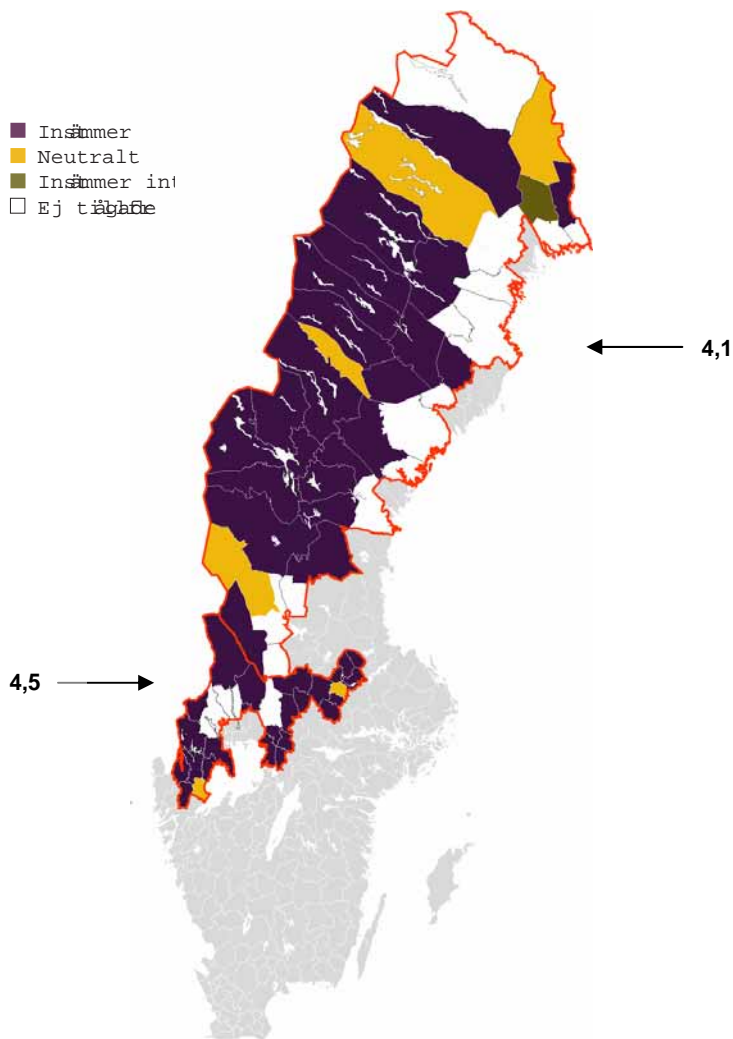
<sup>19</sup> Fallstudier har utförts i följande sju kommuner: Avesta, Degerfors, Hällefors, Karlskoga, Färgelanda, Berg, och Lycksele. Två ytterligare fallstudier har genomförts i kommuner, som ej aktivt har medverkat i delegationernas arbete: Boden och Sunne.

Mot bakgrund av dessa omvärldsfaktorer kan år 2002, när delegationerna tillsattes, betecknas som ett bottenår. Detta år var efterdyningarna av IT-kraschen som kraftigast och påverkade utvecklingen i hela landet. Därefter har utvecklingen stabiliserats och till och med vänt uppåt på flera håll i landet. Detta kännetecknar även flera av fallstudiekommunerna, vilket framgår av bilagan.

### 5.1.2 Den kommunala självbilden

Kanske är det något av detta som ligger bakom kommunernas positiva bild av sitt eget utvecklingsarbete. Vi har låtit de olika kommunerna ta ställning till påståendet "Utvecklingsarbetet i vår kommun har utvecklats positivt sedan 2002". Av svaren att döma går Bergslagen, Dalsland, Värmland och Inlandet en ljus framtid till mötes. Det visar sig nämligen att utvecklingsarbetet i dessa områden, åtminstone enligt kommunernas egen bedömning, har gått framåt under de senaste tre åren. En klar majoritet av kommunerna instämmer helt i detta. Det genomsnittliga värdet för respektive område ligger över fyra på en femgradig skala. Någon enstaka kommuner anger en trea och endast en kommun instämmer inte alls i detta påstående.

Figur 5-1 "Utvecklingsarbetet i vår kommun har utvecklats positivt sedan 2002"



Svaren är visserligen subjektiva och relaterar till den egna utvecklingssituationen. Vårt intryck är att ändå att de positiva svaren främst förklaras av att det politiska engagemanget i utvecklingsfrågor har ökat under den period som delegationerna har verkat. Det kan delvis bero på delegationernas insatser i kommunerna, men kanske framför allt på att tillväxtfrågorna kommit i fokus under senare år. Sannolikt har även det faktum att befolkningsminskningen har avtagit också spelat in.

Tillväxtarbetet har, enligt intervjuerna med kommunföreträdare, kommit att bli en allt mer lokalpolitiskt intressant fråga är säkert en orsak till att arbetet upplevs ha blivit bättre. Samarbetet med näringslivet bedrivs, också enligt samma intervjuer, numera mer systematiskt i de flesta av de kommuner som vi har intervjuat.

### 5.1.3 EuroFutures bedömning av den förändring som skett i utvecklingsarbetet

Den förändring som skett enligt enkäten kan jämföras med den bedömning som EuroFutures har gjort av utvecklingsarbetets läge i dag jämfört med år 2002. Denna bedömning baseras på telefonintervjuer, fallstudier och insamlat material, bl.a. handlingsplaner. Ur fallstudier och intervjuer utkristalliseras olika faser av lokalt utvecklingsarbete. En kommun kan ha kommit långt, en annan befinner sig i startgroparna och en tredje arbetar inte alls med utveckling. Vår bedömning av kommunens utvecklingsarbete görs – utifrån tillväxtspiralens teoretiska upplägg – med hjälp av två dimensioner:

Den ena dimensionen består av kontrollstationer från omvärldsanalys till genomförande. De första stegen (omvärldsanalys och vision) är delar av *utredningsfasen*, medan handlingsprogram och genomförande ingår i vad vi här kallar *aktionsfasen*.

Den andra dimensionen handlar om hur långt kommunen kommit i fråga om förankring av utvecklingsarbetet och i vilken utsträckning det involverar andra aktörer än kommunen. I den lägre graden av förankring förs samtal mellan få aktörer, medan det i den fördjupade förankringen pågår ett samarbete i partnerskap.

De 56 kommuner som intervjuats i utvärderingen har undersökts enligt dessa dimensioner. På grundval av detta material har kommunerna bedömts om de tillhör gruppen som är i utredningsfasen (bl.a. omvärldsanalys) eller gruppen där det finns handlingsprogram och genomförande (aktionsfasen). På motsvarande sätt har kommunerna bedömts med avseende på förankring av utvecklingsarbetet. En indelning har därvid skett i två grupper: De kommuner som enbart har fört samtal, ofta på ad hoc-basis, med ett fåtal aktörer respektive de kommuner som har etablerade partnerskap. Dessa grupperingar av kommunerna har gjorts för förhållandena både år 2002 och idag.

I vår bedömning av utvecklingsarbetet har vi koncentrerat oss på de kommuner där det skett en kvalitativ förändring. Med detta menas att kommunerna under perioden har gått från ett utgångsläge där utvecklingsarbetet karaktäriseras av utredningsinriktade aktiviteter och begränsade kontakter med ett fåtal aktörer

till ett stadium då handlingsplaner och ett etablerat partnerskap förekommer i utvecklingsarbetet. Dessutom har vi ansett det vara av intresse att undersöka om de kommuner som i utgångsläget redan hade handlingsplaner och partnerskap i väsentlig grad har stärkt sitt utvecklingsarbete ytterligare i termer av genomförande och förankringsprocess.

Det är sammanlagt tio kommuner som i sitt utvecklingsarbete under perioden 2002–2005 har gjort en resa från samtal till samarbete (partnerskap) samt från utredning till genomförande (handlingsplaner). Dessutom har fem kommuner som var i en relativt mogen fas med handlingsplaner och partnerskap ytterligare stärkt sitt utvecklingsarbete. Skillnaderna i förändring mellan kommunerna som tillhör Tillväxtdelegationen resp Inlandsdelegationen är iögonfallande. Den förändring i utvecklingsarbetet som har kunnat noteras berör nästan enbart kommunerna inom Tillväxtdelegationens område. En förklaring till att så få förändringar har observerats för Inlandsdelegationens kommuner kan vara att relativt många av dessa i utgångsläget redan befann sig i den mogna fasen (handlingsplaner/partnerskap).

Tabell 5-1 Förändringen av utvecklingsarbetet i de undersökta kommunerna mellan 2002 och 2005. Antal kommuner.

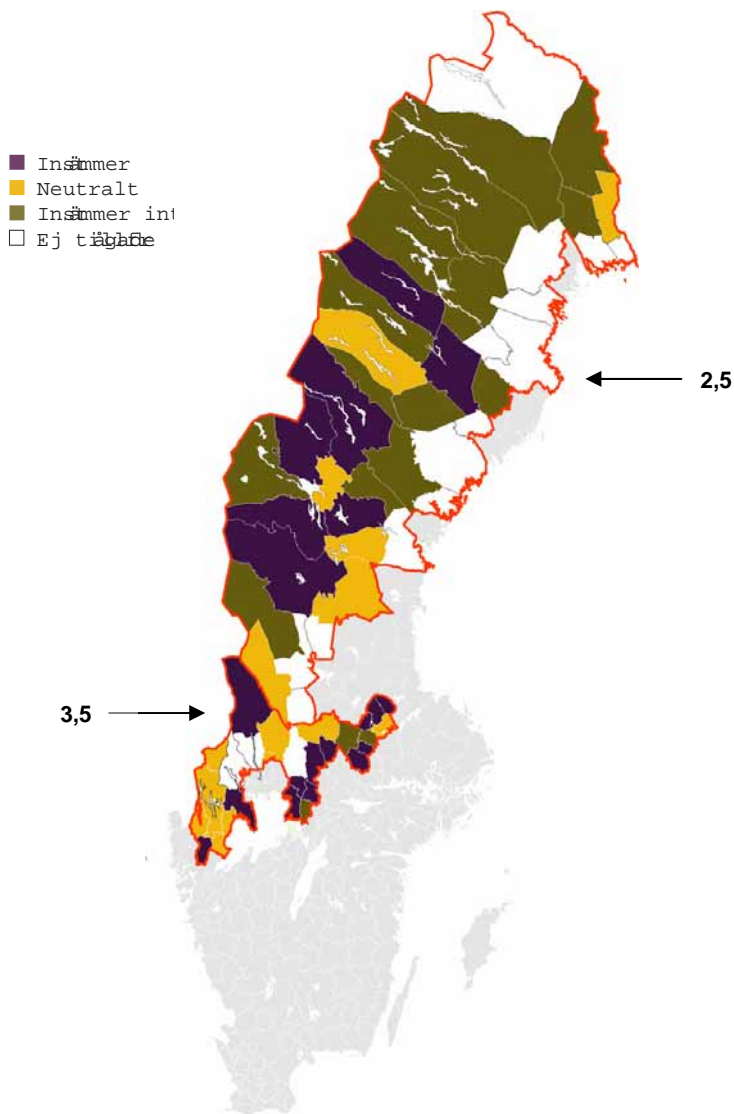
	Från utredning/få aktörer (samtal) till handlingsplaner/partnerskap (samarb.)	Väsentligt förstärkt utvecklingsarbete för de kommuner som redan hade handlingsplaner/partnerskap	Totalt
Tillväxtdelegationen (n=26)	8	5	13
Inlandsdelegationen (n=30)	2	–	2
<b>Totalt</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>15</b>

#### 5.1.4 Kommunernas bedömning av delegationernas bidrag till utvecklingen

Det är således i 15 kommuner som EuroFutures bedömer att det skett en väsentlig och positiv förändring av utvecklingsarbetet. I dessa kommuner har fungerande partnerskap bildats och det finns en stark politisk samsyn kring olika strategiska dokument. Kommun och näringsliv går hand i hand. Konkreta aktiviteter genomförs inom ramen för ett uthålligt lokalt utvecklingsarbete. Frågan är i vilken utsträckning delegationerna har medverkat till detta?

I intervjuerna har tio av de femton kommunerna i allmänhet uttryckt positiva omdömen om delegationerna. Deras instämmande i olika påståenden om delegationernas mervärde bekräftar denna bild. Svaren på påståendet om "X-delegationen har bidragit till att utvecklingen i kommunen har stärkts" ger dock svar som spänner över hela skalan, från instämmer helt till instämmer inte alls. De största variationerna finns inom ID:s område. Där blir även det genomsnittliga värdet lägre än i TD, 2,5 mot 3,5.

Figur 5-2 "Delegationen har bidragit till att utvecklingen i vår kommun har stärkts"



För de 15 kommuner där EuroFutures bedömer att det skett en förstärkning av utvecklingsarbetet är medelvärdet 4,0. Fyra av dessa kommuner instämmer helt och hållet (5 i värde) i påståendet om delegationernas bidrag. Den positiva förändring som EuroFutures observerat i de 15 kommunerna anses således i flera fall av kommunerna själva till viss del bero på delegationernas insatser.



Låt oss utifrån denna övergripande inledning se på hur delegationernas bidrag inom olika insatsområden bedöms inom kommunerna.

## 5.2 Lokala utvecklingsprocesser

Ett av de viktigaste bidragen som delegationerna förutsattes svara för, är – som redan nämnts vid flera tillfällen – initiering och stöd till tydligt definierade lokala utvecklingsprocesser. Detta var också det huvudsakliga bidrag som de båda delegationerna inledningsvis förde fram. Vi har därför ställt frågor till kommunerna i vilken utsträckning som delegationerna har bidragit till att lokala utvecklingsprocesser har kommit till stånd och om modellen varit anpassad efter deras behov.

Svaren ger för handen att kommuner som ingått i TD:s område i betydligt större utsträckning än ID:s kommuner har uppfattat att delegationerna har haft en specifik utvecklingsmetod. I princip alla kommuner, med något undantag, uppger att utvecklingsprocesser var ett bärande inslag i TD:s arbete. Detta tolkar vi som ett tecken på att TD haft en verksamhetsidé som genomsyrat arbetet och att det haft mindre betydelse vilken kontaktperson kommunen haft inom TD. Den som träffat olika handläggare från TD har mötts av samma budskap. Åsikterna om metoden har fungerat och om den anpassats till kommunernas behov, går däremot isär.

Den vanligaste kritiken mot TD:s arbetssätt är att de försökt introducera en för stereotyp modell på kommunerna, utan tillräcklig hänsyn till den utvecklingsfas kommunen redan befann sig i. En kommun, som hade kommit långt i sin utvecklingsprocess, har intrycket att TD ”verkar ha kört samma stuk i alla kommuner”. Flera kommuner påpekar att varje kommun är unik och att samma modell inte passar alla. Några menar att de redan gjort sin hemläxa och att de hade större behov av stöd i genomförandet. I åter andra kommuner har denna modell tagits emot positivt och fungerat utmärkt.

Vår bild är att kritiken mot TD framför allt gäller arbetet under den första tiden. Flera kommuner intygar att TD efterhand blivit mer lyhörd och därigenom situationsanpassat arbetet bättre. Delegationen själv menar att de närmade sig kommunerna med stor ödmjukhet, med budskapet att ”det är era problem, som ni måste hantera” och att delegationen möjligen kunde assistera och bidra till att utforma processerna.

Det återkommer från flera kommuner att TD borde ha arbetat mer handlingsinriktat och inte så starkt betonat processen. Lärdomen är således att det gäller att från början fastställa nuläget i respektive kommun och klargöra vad som redan gjorts. Vilka egna utvecklingstankar (inklusive utformning av processarbetet)

finns i kommunen? Vår bild är att delegationerna inte har gjort den hemläxan ordentligt. Genom ett bättre förarbete, som innefattat en kartläggning av de olika kommunernas utvecklingsläge, hade startsträckan sannolikt kunnat förkortas. Färre kommuner hade behövt känna att de tvingades på en rigid modell.

Det övergripande omdömet om omvärldsanalyserna är att de oftast bekräftat sådant som kommunerna redan visste, vilket i sig också kan vara positivt. ”Det är bra att få höra det från någon utomstående.” Omvärldsanalysen har således setts som en bekräftelse av självbilden, vilket underlättat för kommunledningar att driva på den interna processen. Exemplet Färgelanda kan få belysa detta:

**Färgelanda** kommun ligger söder om gränsen för stödområdet inom mål 2. Detta har medfört att kommunen inte har haft samma finansiella grund att arbeta med utvecklings- och näringslivsfrågor som grannkommuner inom stödområdet. Färgelanda har inte heller upplevt sig ha haft något egentligt behov av en uttalad utvecklingsstrategi för kommunen. Man har därför upplevt sig stå lite vid sidan av den regionala diskussionen och nätverken där strategiska utvecklingsfrågor behandlas. Meningen var också att Färgelanda skulle stå utanför tillväxtdelegationens geografiska område, men inkluderades i och med att hela Dalsland slutligen lyftes in i stödområdet.

Tillväxtdelegationens erbjudande om en analytisk plattform, processtöd och bollplank passade kommunen som hand i handske år 2002. Kommunen erbjöds en omvärldsanalys och blev väldigt nöjd med resultatet. Bilden i stort var känd sedan tidigare men att det viktiga var att det nu blev *en gemensam bild* för kommunen att samlas kring. Genom analysen tydliggjordes också att kommunen i de flesta avseenden har starkare länkar söderut mot trestadsregionen än mot övriga Dalsland. Även detta visste man i praktiken genom hur människor pendlar men det krävdes att någon utifrån lyfte fram det självklara: *”Det finns starka kulturer inom kommunen som håller fast att vi hör till Dalsland och att man därför ska söka samverkan främst inom landskapet”*.

Omvärldsanalysen blev startskottet på en inledande utvecklingsprocess i kommunen, som drevs av kommunens utvecklingschef i nära samspel med delegationen. En grupp – Idé- och utvecklingsgruppen – bildades med bred förankring i kommunen genom medverkan från olika lokala aktörer, politiska partierna, föreningar, organisationer och företag. År 2003 fastställdes fyra kärnområden för kommunens utveckling: Industri, Grön Näring, Lärande och Boende/Livsmiljö. Kommunen står idag inför det kritiska skedet att orka fortsätta driva processen framåt och ta sikte mot nästa steg.

Enligt kommunen har delegationen varit mycket betydelsefull genom hela detta arbete. De noterar hur viktig personkemin är i alla typer av kontakter och kommunen fick en väldigt bra och tät relation med delegationen. Delegationen har fungerat som både kunskapsstöd och bollplank genom processen: *”De har varit lyhörda för våra problem samtidigt som de kunnat vara väldigt tydliga och även ställa krav på oss i genomförandet”*.

Bland ID:s kommuner är det inte lika tydligt vilken utvecklingsprocess som har utgjort en modell att arbeta efter. Den övergripande kritiken är att det finns helt olika bilder av ID:s arbete. I Jämtland är det flera kommuner som anser sig ha deltagit i en positiv utvecklingsprocess inom ramen för ID. I andra delar av ID:s område ställer sig kommunerna frågande till vår fråga om ID har bidragit till att skapa nya processer. Dessa kommuner har inte varit klara över metoden. Reaktionen är snarast att ID inte lämnat några avtryck i det avseendet. Om syftet var att skapa processer, hävdar flera att de redan har alla omvärldsanalyser och utredningar som behövs.

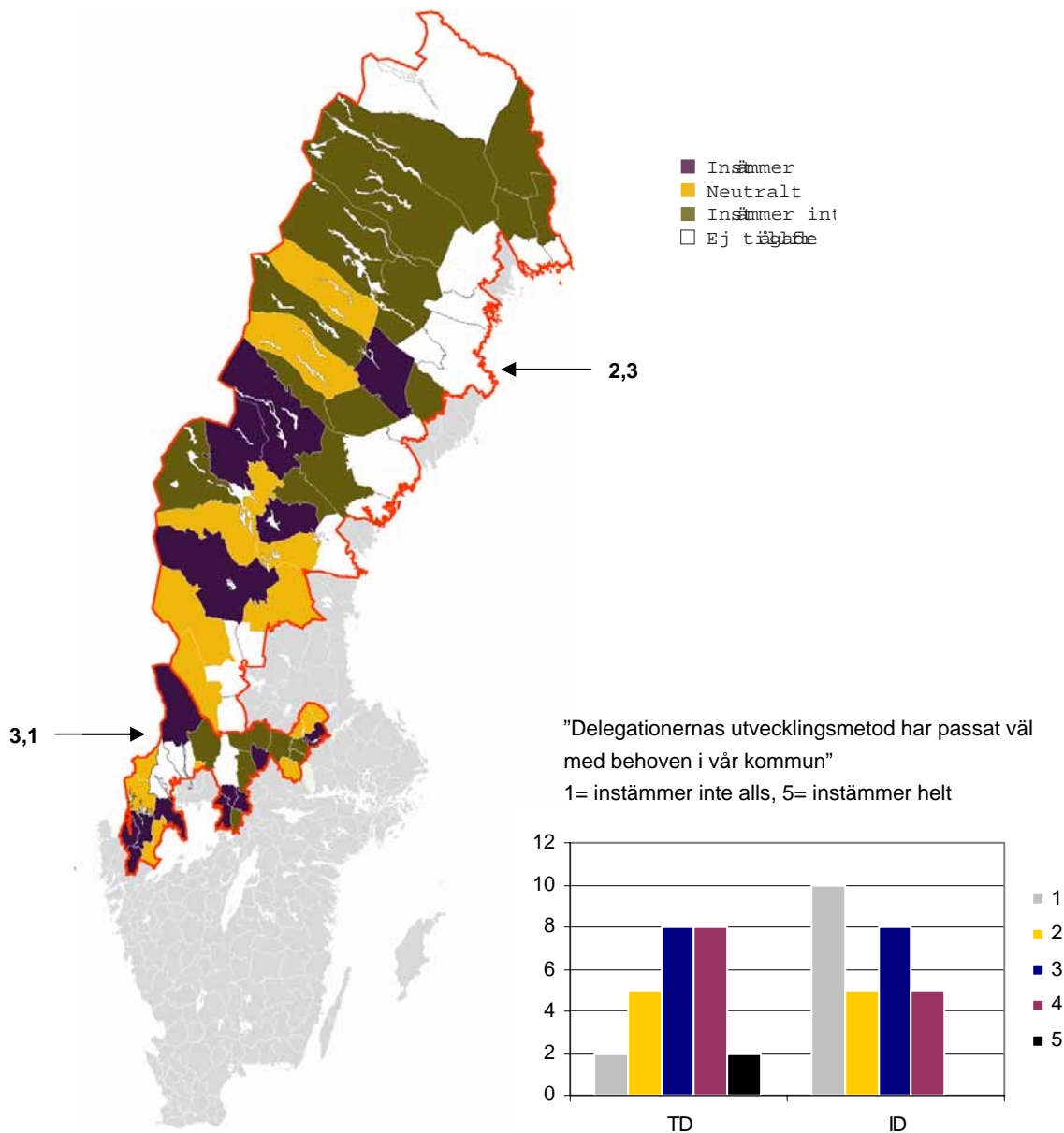
Flera kommuner anser att omvärldsanalyserna inte hade något nytt att tillföra som de inte redan visste. Det som kommunerna efterlyser är istället handling och genomförande, ofta kombinerat med en påse pengar. I en mindre kommun riktar kommunalrådet följande beska kritik:

*”Vi vet var problemen finns, det har vi vetat i 20 år, och det finns inte så många stenar att vända på i en liten kommun. Ändå var vi tvungna att göra en omvärldsanalys som stoppade upp arbetet i 1,5 år för att säga vad vi redan visste.”*

Detta ställer oss inför frågan vilket mandat en delegation har att utifrån bedöma om en kommun arbetar på rätt sätt. Ska staten bedöma hur en kommun arbetar med utvecklingsfrågor? Om det stämmer, som kommunalrådet ovan uppger, att det pågående arbetet förlorade 1,5 års tempo, inställer sig frågan vem som tar ansvar för detta. Delegationen är avskaffad. Kvar står kommunalrådet med en försenad process, med ansvar inför kommuninvånarna. Vi har funnit en knapp handfull kommuner som anser att delegationerna har tvingat fram en analys som de inte ansett sig behöva och som påverkat det ordinarie arbetet negativt.

Kommunernas splittrade bild av delegationernas utvecklingsmetod bekräftas av svaren på påståendet: ”Delegationerna utvecklingsmetod har passat väl med behoven i vår kommun”. Bland TD:s kommuner instämmer två kommuner helt i påståendet. I dessa kommuner har utvecklingsmetoden uppenbarligen träffat helt rätt. I två andra kommuner har metoden inte alls hamnat i god jord. Där har metoden inte alls passat med behoven. Totalt sett är det tio kommuner som ligger på den positiva sidan och sju på den mer negativa. Åtta kommuner har angivit den neutrala trean. Det genomsnittliga värdet för TD är 3,1.

Figur 5-3 "Delegationerna utvecklingsmetod har passat väl med behoven i vår kommun"



Den mer kritiska inställningen till ID bekräftas även av denna sammanställning. Genomsnittsvärdet är 2,3 och det är ingen kommun som helt instämmer i att metoden passat deras behov. Däremot är det tio kommuner som inte alls instämmer i påståendet. Sammantaget har fler än hälften av de kontaktade kommunerna markerat 1 eller 2 på skalan.

En sammanvägning av intervjuer, fallstudier och ovanstående försök att mäta hur delegationernas arbetsmetod fungerat i relation till kommunerna visar på problemen i delegationernas ansatser. I TD:s område är kommunerna generellt sett mer nöjda med arbetssättet och kontakterna med handläggarna. I ID:s område har kommunerna relativt ofta en mer negativ uppfattning om arbetssättet och också om behovet av nya utredningar.

Detta beror på att kommunerna dels anser sig ha gått igenom utredningsfasen och redan har en levande utvecklingsprocess, dels upplever sig behöva annat stöd än nya utredningar. För sådana kommuner, företrädesvis i den norra delen av ID:s område är det brist på resurser för genomförande som anges vara det grundläggande problemet.

En kommun som har passerat stadiet av omvärldsanalys är Avesta:

**Avesta** ligger i det sydöstra hörnet av landskapet Dalarna, men ingår också i den kulturgeografiska enheten Bergslagen. Avestas läge gör att både delar av Mälardalen och de centrala delarna av Dalarna ligger inom en timmes bilväg. Kommunen har två dominerande utlandsägda företag (Avesta Polarit och Stora Enso) som svarar för nästan 20 procent av alla sysselsatta.

Under de senare åren av 1990-talet fram till 2002 befann sig Avesta – liksom många andra kommuner - i en svår ekonomisk situation. Efter valet 2002 bildades en ny majoritet som prioriterat kommunens utvecklingsarbete. När delegationen kom in i Avesta hade arbetet redan startat, men processen var fortfarande ung. Omvärldsanalysen vann stort gehör hos kommunledning och näringsliv och kom att underlätta för kommunen att ta ut färdriktningen.

Omvärldsanalysen har uppdaterats under 2005 och en politisk vision för Avesta är under utarbetande. Den beräknas kunna antas under våren 2006 tillsammans med riktlinjerna för ett långsiktigt varumärkesarbete. Funktionen Tillväxt Avesta är på plats och en ny näringslivsplattform – Arena Avesta – för samverkan mellan kommun och det lokala näringslivet har bildats.

Delegationen har inte varit avgörande för den positiva utveckling som skett i kommunen från år 2002. Däremot har den bidragit till att kunskapen om lokalt utvecklingsarbete har stärkts. Delegationen gav kommunledningen råg i ryggen genom att bekräfta att den valt rätt väg och kunde föreslå nya steg (forts nästa sida).

Trots att Avesta är positiv till Tillväxtdelegationen är kommunen tveksam till företeelsen som sådan. Kommunen menar att staten i första hand måste sköta de statliga frågorna som gäller polis, infrastruktur och lagstiftning om t.ex. strandskydd. Kommunen menar dock att det finns behov av strategisk kompetens som bidrar med spaning mot omvärlden. Detta bör dock ske inom en fast organisation som inte läggs ner mitt i arbetet.

De delvis olika uppfattningarna om TD:s och ID:s verksamhet leder oss till slutsatsen att delegationerna har haft delvis olika verksamhetsidéer, vilket kan ses som en inte oväntad effekt av den oklara målstrukturen. Det framkommer från flera källor att TD hade en klar och tydlig idé om vad de kunde erbjuda kommunerna. ID:s erbjudande har i högre grad kommit att utgå från de olika medarbetarnas profil och bakgrund.

Det innebär att ID både har arbetat med lokala utvecklingsprocesser och med en mer traditionell näringspolitisk ansats. Denna ansats har handlat om att identifiera och stödja nya affärsmöjligheter för näringslivet i skärningspunkten mellan offentligt och privat. Förklaringen är också att ledarskapet i delegationerna har utövats på olika sätt. Ledarskapet inom ID har uppenbarligen givit personalen ett större utrymme att sätta sin personliga prägel på verksamheten.

Vi har av telefonintervjuerna också förstått att synpunkter på delegationerna ofta inte främst bedöms utifrån institutionen som sådan. Minst lika viktigt har varit personkemin mellan handläggare och kommuner. Det finns kommuner som vittnar om att handläggarna kommit in i fel läge och i några fall inte varit tillräckligt lyhörda. I undantagsfall fall har även frågor väckts om handläggares kompetens. En kommun menar att delegationen inte hade något att komma med. ”De lärde sig nog mest själva”, säger näringslivschefen i en mindre inlandskommun.

Egenskaper som lyhördhet och ödmjukhet värderas högt av kommunerna. Handläggare som närmat sig en kommun med öppen attityd och som haft en förmåga att engagera tycks ha haft god framgång. Det framträder dock ingen enhetlig bild. Det är ändå viktigt att framhålla de enskilda individernas betydelse och framtoning. Det gäller på alla nivåer. En fungerande personkemi mellan kommunledning, handläggare och konsulter har varit viktig för att ett gott samarbete har kunnat bedrivas. Flera kommuner menar exempelvis att konsulterna gjort ett bra intryck och därför tagits emot väl. I andra fall har personkemin uppenbarligen inte fungerat riktigt så väl.

En förklaring till skillnaderna mellan delegationerna är att ID:s kommuner har varit mindre homogena i sin problembild jämfört med TD:s område. Vår sam-

mantagna bedömning är, att ID i ursprungsläget har haft ett betydligt svårare område att arbeta med. Det geografiska området har varit för stort, kommunerna för många och inbördes olika och de personella resurserna för små. Förutsättningarna har inte förbättrats av att delegationen kom i gång sent och att verksamheten inte genomströmdes av en samlad verksamhetsidé.

### **5.3 Regionförstoring och förstärkta funktionella samband**

Människornas vardag har förändrats och de s.k. funktionella regionerna blir allt större. Under de senaste decennierna har den inomregionala rörligheten ökat kraftigt. Människor pendlar idag över längre avstånd än tidigare. Genom förbättrade kommunikationer, ändrad inställning till pendling och en ökad förvärvsgrad för de aktiva på arbetsmarknaden, har arbetsmarknadsregionerna förstörats. Denna ökade "räckvidd" avspeglas också i förändringar av de statistiska arbetsmarknadsregionerna. År 1970 fanns det nästan 200 arbetsmarknadsregioner i Sverige. Idag har antalet enligt SCB minskat till ca 70 och trenden är tydlig – arbetsmarknadsregionerna blir allt större och färre. Detta innebär att rekryteringsområdet för företagen vidgas och allt fler och smalare nischer får ekonomiska möjligheter att utvecklas.

Åtminstone tre av delegationernas uppdrag har handlat om att på olika sätt främja utvecklingen av lokala arbetsmarknader. Eftersom regionförstoringen gör att administrativt avgränsade regioner blir mindre relevanta att använda som byggstenar i utvecklingspolitiken, har delegationernas arbetsfält ibland kunnat omfatta kommuner i olika län. Politiska, ekonomiska och demografiska förändringar gör det nödvändigt för många kommuner att söka samarbete med andra. Regional samverkan syftar ofta till effektivisering och rationalisering men kan även ha ett utvecklingsmotiv.

I delegationernas område har det funnits samverkan mellan kommunerna sedan länge. Samverkan i Östra Värmland är ett sådant exempel, där TD medverkat genom en särskild analys och efterföljande konferenser om utvecklingspotentialen i området. En studie har också gjorts av samarbetet mellan Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg och en av samarbetet mellan fem kommuner i Dalsland. ID har förtecknat 14 exempel på sådant kommungränsöverskridande samarbete i sin slutrapport.

Ett värdefullt bidrag av delegationernas arbete är att fler kommuner kommit att uppmärksamma behovet av samverkan mellan kommuner. Detta har tydlig-

gjorts genom studier som delegationerna initierat av samverkansmöjligheter<sup>20</sup>, av olika kluster och branscher. Studierna visar att näringslivet verkar över områden som inte känner några administrativa gränser. När näringslivsstrukturerna följer andra gränser gäller det för kommunerna att ägna större intresse åt de funktionella nätverken. Kommunerna får därmed en roll att anordna mötesplatser för företag, utbildningsinstitutioner och andra offentliga institutioner. Delegationerna har bidragit till att sådana mötesplatser har skapats.

Omvärldsanalyser och delregionala studier har i dessa sammanhang bidragit till att vidga perspektiven. Analyserna förefaller ha förstärkt befintliga samarbeten. En viktig insikt för många har varit att få olika pendlingsområden illustrerade. Den kritiska gränsen för pendling uppgår till omkring 60 minuter i vardera riktningen. Om arbetsplatserna ligger längre än så från hemmet minskar benägenheten att pendla dramatiskt. Genom att i omvärldsanalyserna uppmärksamma hur en-timmens-regionerna faktiskt ser ut har behovet av satsningar på väl fungerande infrastruktur blir allt mer uppenbart. I synnerhet TD har bidragit till att sådana ambitioner väckts i kommunerna närmast utanför Göteborgsregionen och Mälardalen.

En kommun som är inne i en regionförstoringsdiskussion är Karlskoga:

**Karlskoga** är en kommun som drabbades hårt av neddragningar inom försvaret i slutet av 90-talet på grund av det stora beroendet av försvarsmaterialindustrin genom Bofors. Kommunen ingick därför som en av tio kommuner i Omställningsgruppen. Inom ramen för det arbetet genomfördes en omvärldsanalys som sedermera resulterat i en vision för Karlskogas framtida utveckling. Vision 2010 antogs i politisk enighet av kommunfullmäktige i oktober 2001 och har sedan dess varit vägledande för utvecklingsarbetet.

När Tillväxtdelegationen tillsattes hade Karlskoga således redan gått igenom hela processen. Istället för att starta om från ruta ett kom Karlskoga att bli ett gott exempel och en inspiratör för andra kommuner. Karlskoga var en viktig inspirationskälla för bl.a. grannkommunen Storfors.

Trots att Karlskoga kommit långt i sitt arbete – åtminstone i jämförelse med flera andra kommuner – fanns det områden som fortfarande var outvecklade. En viktig insats som TD initierade var det arbete som startade med en analys av olika funktionella samband i Östra Värmlandsregionen. Kartläggning av kluster och beskrivning av den lokala arbetsmarknadens utbredning gav upphov till nya tankar om utökad sam-

---

<sup>20</sup> Utvecklingsinriktad kommunsamverkan i regionen Bergslagen-Dalsland-Värmland: översikt och fallstudier. Institutet för Framtidsstudier (2004). Kartläggning av befintliga samverkansmöjligheter mellan kommuner m.m. KommunLex AB. (2004)



arbete mellan flera kommuner i regionen. För Karlskoga innebar det ett närmande till Degerfors och Kristinehamn.

TD kunde i detta sammanhang bidra till att skapa nya mötesplatser där kommunledningarna fick tillfälle att stanna upp och reflektera kring samarbete, vilket kan behövas när dagsaktuella frågor ständigt uppstår (forts nästa sida).

Den externa insatsen är också viktig för att kommuner skall kunna ha förmåga och kompetens att hantera svåra kriser, t.ex. då ortens främsta arbetsgivare lägger ner sin verksamhet. Erfarenheterna från omställningsarbeten runt om i landet är till stor nytta för andra kommuner.

Mervärdet med TD har varit att genom analysen av Östra Värmland ställa kommunerna inför fakta – ibland obehagliga – som kan ge upphov till nya processer och som ger oberoende argument för varför en förändring måste komma till stånd.

Trots att Karlskoga redan hade kommit mycket långt med utvecklingsarbetet har TD kunna bidra till det fått ytterligare fart. Omställningsgruppen och TD har därigenom fungerat som jätten i degen.

Problemet är, ur Karlskogas horisont, att såväl Omställningsgruppen som TD har gått i graven och att processen inte längre följs upp och stöds utifrån. Enligt kommunledningen krävs det en uthållighet även i statens insatser. "Det går inte att släppa någon mitt i arbetet. Det måste finnas en uppföljning", är en kommentar.

I Inlandsdelegationens område är de geografiska avstånden väsentligt mycket större, vilket gör att en-timmes-regionen ofta kan utgöras av en enskild kommun. Detta hindrar dock inte att bättre kommunikationer kan bidra till regional utveckling. ID har försökt uppmärksamma att riktade satsningar på infrastruktur har en tydlig och positiv betydelse för företagsutvecklingen. I slutbetänkandet uppmärksammas en rad angelägna satsningar, t.ex. på Inlandsbanan och väg 45. Avstånden gör att fungerande flygförbindelser är helt avgörande för en orts utveckling. I Arvidsjaur och Arjeplog uppger man att biltestverksamheten står och faller med att det finns en flygplats. För tunga transporter är det nödvändigt att bärigheten på vägarna förbättras, osv.

I våra intervjuer med Inlandskommuner är det många som pekar på betydelsen av fungerande infrastruktur. Det är emellertid ytterst få kommuner som har uppfattat att ID har lyckats bidra till något inom detta område. Infrastrukturens betydelse för Inlandet är samtidigt ingen nyvunnen insikt, utan engagerar sedan länge alla landshövdingar, landsting och kommuner. Några kommuner medger att de deltagit på olika konferenser där ett viktigt tema har varit just infrastrukturfrågor, men också att de inte är klara över vilken roll ID haft i detta sam-

manhang. En förklaring är möjligen att flera konferenser genomförts i samverkan med andra och att avsändaren inte alltid är det väsentliga.

*Vår bedömning är att delegationerna uppmärksammat kommunerna på regionförstörelsens betydelse för tillväxt och utveckling. Beskrivningar av olika branschers geografi och rekryteringsområde samt invånarens pendlingsmönster har givit information om förutsättningar för regionförstörelse. Även om delegationerna har fäst uppmärksamheten på regionförstörelse är deras bidrag till att åstadkomma detta blygsamt, i varje fall i relation till andra aktörers insatser.*

## **5.4 Utveckling av kluster och innovationssystem**

Det finns ett antal kommuner som anser att de redan befunnit sig i en genomförandefas när delegationerna kommit på plats. Dessa kommuner har ofta identifierat några strategiska utvecklingsområden och försöker profilera sig inom dessa. Många gånger har man valt att beteckna dessa profiler som kluster. I några fall har delegationerna trots att kommunerna redan har ansett sig ha gått igenom analysstadiet försökt driva fram nya analyser. I andra fall har delegationerna försökt stödja det pågående arbetet. I exempelvis Bräcke och Hällefors har delegationerna bidragit till att arbetet med biokomposit respektive måltidsklustret kommit framåt.

Delegationerna har bl.a. kunna fylla rollen som neutral inbjudare till nya klustersamarbeten. Ett vanligt problem har nämligen varit att komma överens mellan kommunerna om vem som skulle ta ledningen. Delegationerna har kunnat fylla denna roll, till dess samarbetet mognat och ny ledning kunnat tillsättas.

En viktig fråga som flera kommuner väcker är behovet av utvecklingsmedel. Som redan framkommit är det flera kommuner som menar att bristen på resurser i delegationerna har tvingat fram nya arbetssätt och nya processer. Det har inneburit ett brott mot den omfattande projektifiering som präglat utvecklingspolitiken, vilket konsultföretag Inno även pekat på som en av svagheter. <sup>21</sup> Projekt står inte för uthållighet eftersom de dels har en tendens att befinna sig i utkanten av ordinarie finansierade verksamheter i kommunerna, dels bygger på tillfälligt tillgängliga resurser. Efter 2006 lär detta bli ännu tydligare, när villkoren för EU-stöd förändras.

---

<sup>21</sup> Omvärldsanalys Norra Sveriges Inland resp. Omvärldsanalys för tillväxtregionen Bergslagen, Dalsland och Värmland. Inno (2002)

Bräcke kan ses som ett exempel på en kommun som har stakat ut en väg och som behöver resurser för att genomföra sina planer:

I **Bräcke** kommun har rationaliseringar inom skogsbruket minskat antalet arbetstillfällen och befolkningen har minskat. Kommunen ser att framtiden ligger i en förädling av tränäringen, bl.a. genom nya material baserade på trä, så kallade biokompositer. Användningsområdena är många. Forskningen kring biokompositer har hittills koncentrerats på rent tekniska frågor, inte så mycket på kundbehov, produkter och affärsutveckling.

Vid Träutvecklingscentrum i Bräcke sker ett samarbete med forskare från Göteborgs universitet och forskargrupper från fler andra högskolor, samt ett nätverk av de främsta forskarna i världen på området. Tre personer är för närvarande engagerade med att utveckla ett kunskaps- och designcenter för biokomposit. Verksamheten kan ännu inte drivas på marknadsvillkor. Enligt kommunen behövs det därför stöd från staten (10 mnkr) för att kunna behålla täten inom biokomposit till dess att marknaden öppnas upp.

Eftersom Bräcke inte var intresserad av att starta en ny utvecklingsprocess, utan istället koncentrera sig på biokomposit, har Inlandsdelegationen fått stödja detta på annat sätt. ID har involverats i arbetet som koordinator och har bidragit till att en analys av området har kommit till stånd. Delegationen har fungerat som en länk mot Näringsdepartementet och Nutek, vilket varit till hjälp i processen.

Samtidigt går det inte att bortse från att ett framgångsrikt utvecklingsarbete ibland fordrar mer resurser, i synnerhet i små kommuner. Det är inte lätt för en kommun i ekonomisk kris att motivera för sina kommuninvånare att satsa 150 000 kr på en omvärldsanalys samtidigt som byskolan tvingas lägga ner. Det kan också vara svårt för små kommuner att driva stora processer. I några kommuner har utvecklingsprocessen dock kommit så långt och vunnit så stor politisk uppbäckning att extra medel har avsatts till utvecklingsarbete.

Hällefors kan väljas som exempel på en kommun som ansåg sig ha kommit förbi stadiet av omvärldsanalys och snarare behövde hjälp med att forma en realistisk utvecklingsstrategi. För Hällefors del handlade det om att utveckla flera klusteransatser:

**Hällefors** är en traditionell bruksort med grunden i stål- och järnproduktion. Genom invigningen av restaurangutbildningen i Grythyttan år 1993 lades grunden för en ny struktur bestående av tjänster och upplevelser. Tillverkningsindustrin är dock fortfarande den klart dominerande näringen, med omkring 75 procent av sysselsättningen.

Förväntningarna på Tillväxtdelegationen var inledningsvis inte så högt ställda, då de hade fått klart för sig av grannkommuner, att det inte fanns några pengar att hämta.

Enligt kommunen presenterades delegationens uppdrag och möjliga mervärde främst genom två delar; (i) att kunna erbjuda ökad utvecklingskompetens i kommuner genom analyser och utredningar och (ii) att kunna fungera som dörröppnare genom sitt kontaktnät på central nivå.

När delegationen ville att Hällefors skulle börja från ruta ett med en omvärldsanalys utifrån en "analysspiral" som delegationen förslagit, var kommunen tydliga på att man inte var beredd att börja om med ett arbete som man redan ansåg vara genomfört i kommunen, även om det inte var gjort på delegationens vis. I Hällefors kände man till problembilden och behövde snarare hjälp att formulera en mer samlad utvecklingsstrategi med grund i det arbete som pågick i kommunen. Strategin byggde på tre framtida utvecklingsområden – *måltid, design och teknik*.

Inom ramen för kommunens satsning på måltider och med Grythyttans profil som bas, genomfördes en regional kompetenskartering i Värmland/Örebro för att se möjligheter till synergier mellan branscher inom livsmedels- och paketeringsindustrin. Förutom analysen bidrog delegationen aktivt till skapandet av ett regionalt aktörsnätverk. I detta ingår flera av de stora företagen i regionen, bl.a. Löfbergs Lila och Wasabröd. Notabelt är att genom detta initiativ träffades dessa storföretag för första gången för att diskutera gemensamma utvecklingsmöjligheter.

Kärnan i måltidskonceptet vilar på *utbildning* och *upplevelser* men man ser också potentialer att utveckla *hälsotemat* inom ramen för detta. Samtidigt noteras att det är ett långsiktigt arbete där mycket fortfarande är i startskedet och det är svårt att ha en klar bild av effekterna.

Hällefors upplever att delegationen lyssnat och anpassat sig efter kommunens behovsbild. Konsultstödet har varit bra och värdefullt för att få sin egen situation betraktad med ett utifrånperspektiv. Analyserna anses ha bidragit till en ökad kunskapsnivå och handlingsberedskap i kommunen.

Det finns emellertid insatser som fordrar större resurser än vad delegationerna kunnat bidra med och en enskild kommun kan uppbringa. Biokompositcentrum i Bräcke är ett sådant exempel. Det finns även andra verksamheter som delegationerna uppmärksammat; verksamheter som fungerat bra, men som riskerar att läggas ner inom kort.

Innovationssamarbetet Penta Plus är en verksamhet som sparar resurser och underlättar bildandet av tillväxt drivande nätverk, men som ingen samhällsaktör förmår att upprätthålla och medfinansiera. Delegationerna har inte förfogat över sådana medel. Direktiven anger att genomförandet av eventuella åtgärdsförslag som kräver statlig finansiering, skall ske genom befintliga organ och ramar för utgiftsområden som respektive departementet svarar för. Detta har

emellertid skett i mycket begränsad omfattning. I några fall har delegationerna försökt stödja klustersatsningar som prioriterats inom RTP.

*Delegationernas bidrag när det gäller klusterutveckling och näringspolitiska projekt har i första hand varit stöd till analyser och konferenser. De har även i vissa avseenden kunnat lotsa kommuner rätt bland myndigheter i Stockholm. De verktyg som stått till delegationernas förfogande har däremot inte varit tillräckliga för att stödja konkreta utvecklingsprojekt. Delegationerna borde antingen ha haft större resurser att kunna stödja strategiska utvecklingsprojekt eller tydligare utrett förutsättningarna för att starta sådana projekt på lokal basis. Här kan enbart konstateras att länken projektidé – långsiktig finansiering har varit otillräckligt genomtänkt. Delegationernas bidrag för utveckling av kluster och innovationssystem har sammantaget därför varit otillräckliga.*

## **5.5 När har det inte lyckats?**

### **5.5.1 Fem typsituationer**

Lika intressant som att analysera olika insatser som delegationerna har bidragit med är att vända på resonemanget och försöka förstå när insatserna har varit mindre lyckade. När det gäller kännetecknen bland kommuner som varit negativa till delegationerna är bilden heterogen. Vi ser åtminstone fem olika situationer som givit upphov till en negativ inställning. Låt oss summera upp detta i följande punkter:

*1. Några kommuner hade redan kommit långt på egen hand. Vissa av dessa kommuner hade genomfört omvärldsanalyser för tio år sedan och befann sig sedan länge i en operativ fas. Bland dessa fanns inget behov av ytterligare analyser. Delegationerna ansågs heller inte kunna bidra till att det befintliga beslutsunderlaget kunnat förbättras.*

*2. Flera kommuner ville ha pengar, istället för processer. Besvikelsen över att delegationerna inte hade en kappsäck av pengar att stödja projekt och utvecklingsarbete med var stor i flera kommuner. Intresset att medverka i delegationernas arbete var begränsat i dessa kommuner. Delegationerna upplevdes inte kunna bidra med något nytt. Den mentala processen har på sina håll inte kommit vidare från känslan av att vara missgynnad och i behov av kompensation. Problemen kan visserligen vara kända, men känslan är att lösningarna ligger i något annat än ”pratprocesser”.*

*3. Ett förtroendefullt samarbete har inte skapats. Vissa möten mellan kommuner, delegationsordförande och handläggare har inte resulterat i ett förtroende*

som arbetet kunnat bygga vidare på. I vissa fall hade kommunerna redan inlett ett förtroendefullt samarbete med andra externa experter eller konsulter. Några kommuner kopplar missnöjet till att personkemin inte fungerat. Kommunerna upplever sig således inte ha fått ut tillräckligt av kontakterna med delegationerna.

*4. Vissa kommuner är trötta på utredningar.* Flera kommuner ifrågasätter starkt behovet av omvärldsanalyser. De påpekar att det har producerats mängder med analyser och utredningar under årens lopp. Problemet ligger inte i brist på analyser, utan i brist på genomförandekraft. Kritiken är hård mot vissa av de genomförda omvärldsanalyserna som inte anses ha bidragit med något nytt.

*5. Delegationerna har inte anpassat sig till befintliga processer.* Delegationerna har inte varit tillräckligt lyhörda inför kommunens utvecklingssituation eller utvecklingsmodell. Delegationerna har i vissa fall försökt genomdriva en alltför rigid modell. Flera kommuner har därför vänt sina blickar åt andra håll och sökt stöd av andra externa resurser.

Degerfors är en kommun som sade nej till medverkan från Tillväxtdelegationen. Degerfors kan också ses som ett exempel på där olika statliga stödinitiativ kolliderar med varandra:

I **Degerfors** kom varsel om stora nerdragningar eller nedläggningar år 2001 att innebära startskottet för ett intensivt utvecklingsarbete. I januari 2002 tillskapades projektet "Avspark", som hade till syfte att dels bevara och utveckla den kompetens som fanns inom stålverksamheten, dels få till stånd ett mer differentierat näringsliv. I styrgruppen för detta projekt – med en verksamhetsperiod om två år – kom att ingå Nutek/Näringsdepartementet, länsstyrelsen, Outokumpu (Avesta Polarit), Almi och Degerfors kommun.

Tillväxtdelegationens ledning och kansli uppvaktade kommunledningen i Degerfors hösten 2002 om att kommunen borde göra en omvärldsanalys. Det fanns dock en stor tveksamhet från kommunens sida till detta eftersom den tillsammans med andra aktörer, bl.a. Nutek, var i full färd med att genomföra projektet "Avspark". Kommunen ansåg det heller inte lämpligt att belasta företagen med en ny omgång av enkäter och intervjuer. Till detta kom även att Nutek ansåg det förvirrande att kommunen skulle delta i ny utvecklingsprocess när kommunen – med Nuteks finansiering – redan var inne i process för att utveckla kommunen.

Utvecklingsarbetet i projektet Avspark förankrades hos näringslivet och andra aktörer genom att inrätta fyra arbetsgrupper. Både företag och representanter från kommunen deltog i alla grupper. *Centrumgruppen* hade till uppgift att komma med förslag för att göra centrum mer attraktivt, bl.a. som handelscentrum, medan *Profilgruppen* hade ansvaret för marknadsföringen av Degerfors profil. De företag i kommunen som var

underleverantörer, bl.a. till Outokumpu samlades i *underleverantörgruppen*. Den fjärde gruppen var *Företagsledningsgruppen*, i vilken ingick företagsledarna i de tio största företagen. Alla dessa grupper utom Företagsledningsgruppen träffades regelbundet. Dessa grupper fanns inte före Avspark utan var således ett resultat av projektet.

Dessa grupper har sedermera medverkat i utarbetandet av en Utvecklingsstrategi för Degerfors kommun. Målet med denna är att kommunen år 2010 skall vara bland de 50 främsta med avseende på det lokala företagsklimatet.

Degerfors har kommit i kontakt med delegationens arbete i samband med ett möte i samarbetsforumet Östra Värmland när delegationens analys av denna region presenterades samt vid olika seminarier. Sammantaget har Tillväxtdelegationen haft ringa betydelse för utvecklingsarbetet i Degerfors kommun. Däremot anser kommunen att det varit positivt att ha Nutek som samarbetspartner. Detta är ett samarbete som man gärna vill fortsätta med i framtiden.

## 5.6 En välkommen insats?

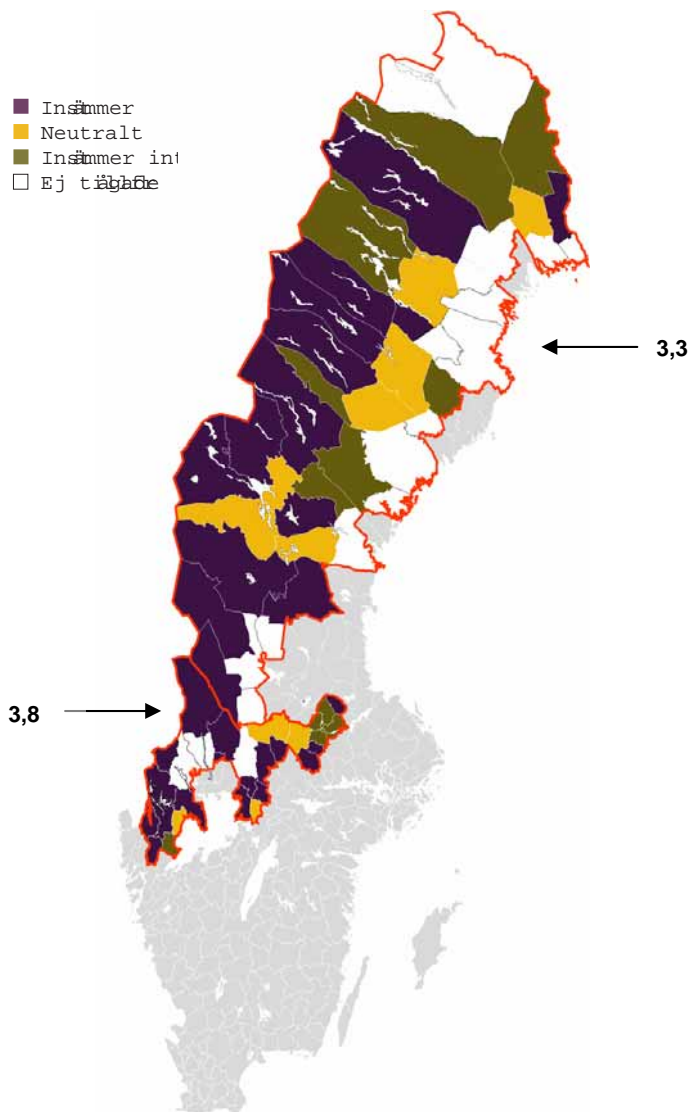
Det råder delade meningar mellan kommuner och andra organisationer vi talat med om delegationerna som företeelse. Ett konstaterande är att delegationerna prövat nya arbetsformer som är ovanliga i Sveriges administrativa kultur och som därför fått verka vid sidan av de etablerade systemen. Flera myndigheter menar att delegationerna innebar ett brott mot den etablerade ordningen. Enligt denna skall statens utvecklingspolitik kanaliseras ut i landet via den regionala nivån, som även fungerar som motpart till de statliga myndigheterna.

Denna top-down modell bygger på föreställningen att den lokala, regionala och nationella nivån samspelar på ett bra sätt. Det sammantagna intrycket av intervjuer med 56 kommuner är emellertid att så inte alltid är fallet.

En positiv effekt av delegationerna är mot denna bakgrund att staten blev mer närvarande på lokal nivå, i den miljö som politiker och tjänstemän upplever som sin verklighet. ”Det var trevligt att staten uppmärksammade det vi har arbetat med i flera år”, påpekar ett kommunalråd. Ett annat kommunalråd menar att ”länsstyrelserna lyfter bara fram det som redan är bra. Med delegationen har vi blivit synliggjorda, inte kritiserade för att det är så dåligt i vår kommun”.

Trots att kritiken mot delegationerna stundtals varit hård från kommunernas sida och att frågetecken ställts kring deras uppdrag, menar en majoritet av kommunerna att staten bör stödja kommunerna med liknande insatser i framtiden. Av kartan nedan framgår att skeptikerna återfinns i landets nordligaste delar. I övriga delar av området är det påfallande hur många som tycks värdera statens insats positivt.

Figur 5-4 "Det är bra att staten stödjer kommunerna med denna typ av insatser."



Det positiva, enligt många telefonintervjuer, har varit att delegationerna medverkade till att sätta fokus på tillväxtfrågorna och därigenom skapat insikter om behovet av nya arbetssätt. Flera kommuner säger sig behöva fortsatt processtöd och hjälp med kontakter mot Stockholm. Mötesplatser behöver arrangeras och funktionen som bollplank behövs, under parollen "hjälp till självhjälp".



## 5.7 Delegationernas mervärde

Av genomgången i tidigare kapitel framgår det med stor tydlighet att delegationernas personal har varit mycket aktiva ute i kommunerna och lagt ner ett stort arbete på att skapa mötesplatser, få till stånd analyser och på olika sätt försökt inspirera till samarbete. De har på kort tid och med små resurser fått i uppdrag att lösa problem som hundratals andra aktörer och tusentals människor har ägnat hela sitt liv åt.

Delegationerna hade att hantera en problematik med medel som endast i ytterst begränsad omfattning kan påverka utvecklingen. De grundläggande förutsättningarna för långsiktig ekonomiskt hållbar utveckling ligger på en nivå utanför delegationernas arbetsfält. Först och främst är de makroekonomiska villkoren avgörande. Insatser på regional och lokal nivå kan aldrig kompensera för brister i dessa allmänna villkor för företagande och tillväxt. Det gäller därför att med viss ödmjukhet närma sig delegationernas mervärde, särskilt i relation till övriga 240 offentliga aktörer som pekas ut i direktiven.

Vad var överhuvudtaget realistiskt att förvänta sig av arbetet? Vår uppfattning är att förväntningarna borde ha hållits låga. Tidsbegränsningen talar för att förväntningarna i realiteten inte var särskilt höga. Initiativet kan närmast betecknas som en försöksballong, som förhoppningsvis skulle kunna ge vissa avtryck, om än på slumpmässig grund. Det är således inte realistiskt att delegationerna under de ramförutsättningar som gavs, skulle kunna lägga grunden för långsiktig utveckling i hela området. Möjligen i enstaka kommuner, men inte överallt.

Mot bakgrund av dessa lågt ställda förväntningar har också vissa punktvisa framgångar uppnåtts. Vi har funnit att ca tio kommuner har startat nya lokala utvecklingsprocesser och påbörjat en vandring mot genomförande i partnerskap med näringslivet. Vi har också funnit att vissa kommuner har inlett ett fördjupat samarbete kring olika kluster och lokala arbetsmarknader. Det är för tidigt att värdera uthålligheten och nyttan av dessa samarbeten. I samband med olika konferenser och seminarier har politiker och tjänsteman kunnat vidga sina kontaktnät. Inte heller här kan nyttan utläsas i kvantitativa termer.

I våra fallstudier har det ingått både kommuner som deltagit aktivt i delegationernas arbete och kommuner som ställt sig helt utanför. Två av de kommunerna som inte har deltagit har fungerat som kontrollkommuner. Båda dessa – Sunne och Boden – har bedrivit ett eget utvecklingsarbete under lång tid, med utgångspunkt från analyser, visioner och strategier. För dem var delegationernas arbetssätt inget nytt. Andra kommuner som tidigare hade ingått i Om-

ställningsgruppens arbete har också genomgått processen tidigare – med olika utfall.

Det viktigaste resultatet av fallstudierna är därför att de bekräftar att landets kommuner befinner sig i mycket olika utvecklingsfaser och behoven av stöd varierar kraftigt. Detta stämmer även med tidigare slutsatser av Omställningsgruppens arbete.

Sunne är ett ytterligare exempel på en kommun som hade kommit förbi omvärldsanalysfasen. Som en följd härav deltog man endast sporadiskt i delegationens arrangemang:

I **Sunne** startades år 1998 en process om att arbeta fram en vision och strategi för hur Sunne skulle se ut om fem år. Bakgrunden var en minskande befolkning och en svag kommunal ekonomi. I april 2001 antogs en strategi av kommunfullmäktige.

När Tillväxtdelegationen trädde in på scenen hade kommunen således redan en kommunstrategi som man var i full färd med att implementera. Kommunen var undrande inför att Tillväxtdelegationen hade startats och vad denna skulle kunna bidra med till kommunens utveckling. Av tradition är man inte så benägen att söka hjälp utifrån eller från centrala myndigheter – man har istället en stor tilltro på sina egna möjligheter att lösa olika problem. Tillväxtdelegationen ville att Sunne kommun skulle göra en omvärldsanalys. Kommunledningen var dock inte intresserad av detta, eftersom man tidigare hade genomfört sådana analyser och nu befann sig i ett annat skede i utvecklingsarbetet.

Kommunen beslöt därför att avstå från att göra en omvärldsanalys och deltog inte heller i övrigt i delegationens verksamhet. Man deltog dock i de möten som anordnades för kommunerna i Västra Värmland där delegationen var representerad vid olika tillfällen. Dessutom fick man två till tre gånger hjälp av delegationen med kontakter som behövdes för olika projekt. Sammantaget har dock Tillväxtdelegationen inte haft någon direkt betydelse för Sunnes utvecklingsarbete.

Däremot har länsstyrelsen fungerat bra som stöd i det lokala tillväxtarbetet, med RTP som utgångspunkt. Kommunen har byggt upp relativt omfattande och frekventa kontakter med näringslivet, vilket sker i olika fora. Kommunstrategin är i dag förankrad hos näringslivet, även om företagen inte var djupt involverade i framtagandet av strategin. Det finns en önskan hos både kommunen och näringslivet att företagen blir mer delaktiga i framtagandet av en ny strategi.

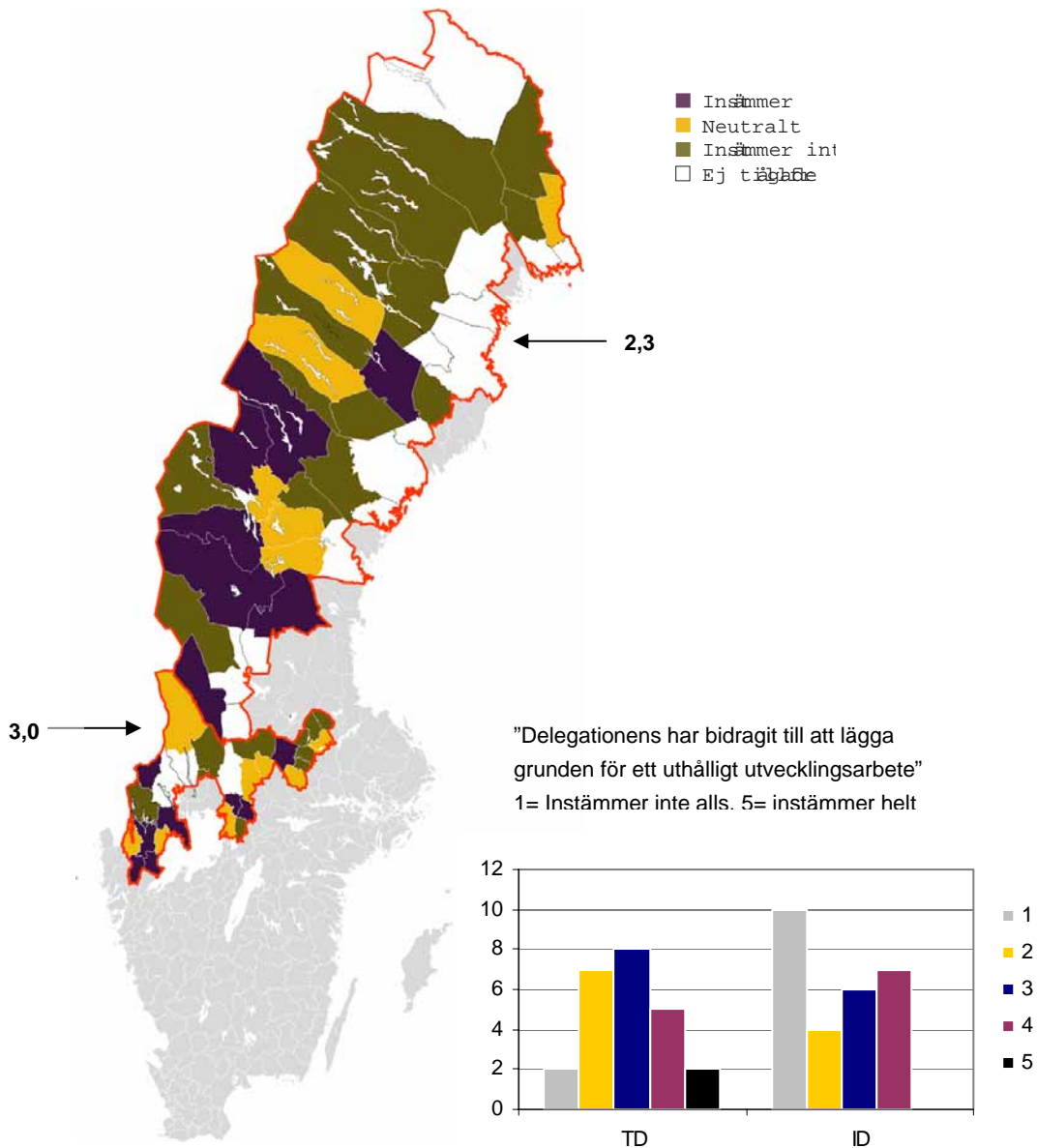
Det goda samarbetsklimatet i Sunne avspeglas i Svenskt Näringslivs mätningar av företagsklimatet. Enligt denna mätning år 2005 har Sunne det bästa företagsklimatet i Värmland och kommer på 22:a plats i hela Sverige. Om man endast ser till det företagens sammanfattande omdöme rangordnas Sunne på femte plats. (Forts nästa sida)

Arbetet med en ny kommunstrategi har påbörjats, som involverar företagen. Det är troligt att den nya strategin kommer att koncentreras till färre delstrategier för att möjliggöra en hårdare prioritering i utvecklingsarbetet.

Den direkta frågan till kommunerna om delegationerna har bidragit till att lägga grunden för ett uthålligt utvecklingsarbete visar på stora variationer. Av figur 5.5 nedan framgår att åtta kommuner i Tillväxtdelegationens område anser att delegationerna bidragit till att helt eller delvis lägga grunden för ett uthålligt utvecklingsarbete.

I Inlandsdelegationens område återfinns ingen betygsmässig femma, däremot sju fyror som också innebär ett instämmande. I samma område är det vidare minst tio kommuner som inte alls instämmer i påståendet. Dessa kommuner ligger företrädesvis i den nordligaste delen av landet. Vårt antagande är att intervjuer med flera av de nordligaste kommunerna skulle ge motsvarande resultat. Orsakerna är som vi ser det områdets storlek, en sen rekrytering av ny handläggare som fick lite tid för att knyta kontakter med kommunerna och delvis andra förväntningar i dessa kommuner på stöd av staten.

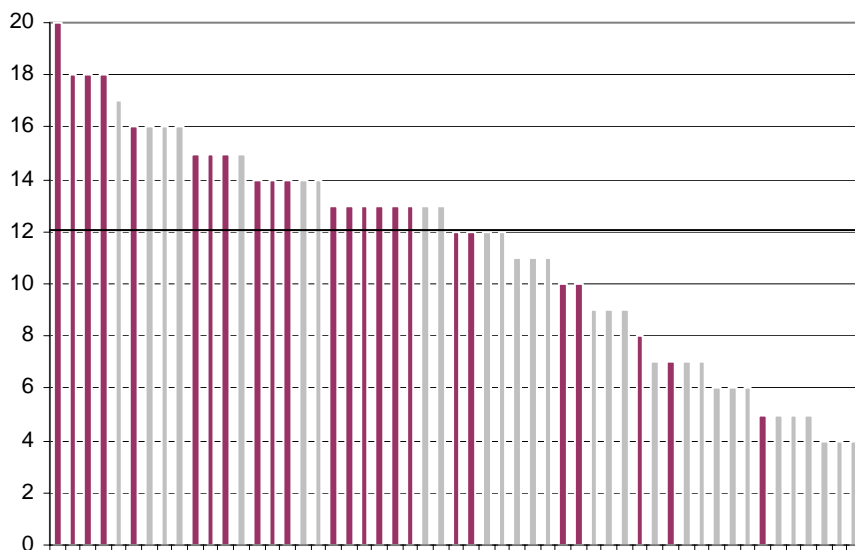
Figur 5-5 "Delegationerna har bidragit till att lägga grunden för ett uthålligt utvecklingsarbete"



I omkring 15 kommuner kan vi utifrån bedömningar som kommunerna gör dra slutsatsen att delegationerna har bidragit till ett fortsatt utvecklingsarbete. Däremot är det svårt att bedöma hur stort detta bidrag varit, dvs. additionaliteten i delegationernas insatser, beroende på att vi inte haft möjligt att bedöma effekterna i en mätbar målstruktur. I övriga kommuner synes delegationernas insatser inte har gjort några substantiella avtryck i kommunerna utvecklingsarbete.

En sammanställning av svar från kommunerna på fyra frågor om delegationernas insats bekräftar bilden att delegationerna haft olika framgång i kommunerna. Av detta "nöjdhetsindex" framgår det att omkring hälften av intervjuade kommuner ligger över gränsen 12 (i snitt betyget 3 per fråga). I kommuner som ligger under den nivån har delegationernas insats inte bedömts som tillfredsställande av kommunerna. Av de 26 "nöjda" kommuner ligger 17 i Tillväxtdelegationens område. Av alla kommuner som vi har kontaktat är Storfors den som ger delegationerna störst beröm, följt av Färgelanda och Karlskoga.

Figur 5-6 Nöjdhetsindex över delegationerna arbete



Nöjdhetsindex (sammanvägning av frågor, med maxpoäng 20). Grå stapel: kommun i Inlandsdelegationens arbete, svart/röd stapel: kommun i Tillväxtdelegationens område.

### 5.7.1 Kännetecknen för kommuner som haft nytta av delegationerna

Vad kännetecknar de kommuner där insatserna synes ha haft starkast inverkan på utvecklingsarbetet? Vi identifierar fyra faktorer, som delvis redan berörts:

*Det första är krismedvetandet.* Det kan vara en långvarig nedgång i fråga om befolkning, sysselsättning och ekonomi som till slut tvingar fram nya arbetsätt. Faran synes ligga i att vissa kommuner hamnar i en nedåtgående spiral som mer eller mindre tas för given och att man organiserar sig för fortsatt nedgång. Något riktigt krismedvetande saknas. Krisen kan också vara hastigt påkommen, när t.ex. den dominerande arbetsgivaren beslutar sig för att lämna orten. Krisartad strukturomvandling skapar förändringstryck.

*Det andra är ledarskapet.* Krisen ger upphov till insikt hos kommunledningen om att lösningen på problemen inte uteslutande kan komma utifrån. Efter en mental omsvängning förstår kommunledningen att den själv i hög grad äger problemen – och eventuella lösningar. Tillväxtfrågorna har flyttat in i politikens innersta rum och insikten finns att kommunens agerande har stor betydelse för företagens utveckling.

*Det tredje är tidpunkten.* Kommuner som av egen kraft redan hade börjat överväga att ge sig in i en mödosam utvecklingsprocess har varit öppna inför stöd utifrån. De har fått en extern part att bolla idéer med, som dessutom kunnat ge stöd till viktiga analyser. Delegationerna har därvid även i vissa fall kommit med en arbetsmetod som passat in i den påbörjade utvecklingsprocessen.

*Det fjärde är personkemin.* Fungerande partnerskap fordrar ett lagbygge där förtroende och en tydlig rollfördelning är viktiga ingredienser. Framgången vilar på ett fungerande trepartsförhållande. Det måste finnas en beredskap och öppenhet från kommunens sida att välkomna en extern aktör. Delegationens personal måste också närma sig kommunen med rätt attityd och med stor lyhördhet inför kommunens behov. Den tredje parten är konsulterna. Konsulternas personliga egenskaper måste också fungera i förhållande till övriga aktörer.

## 5.8 Slutsatser

I genomgången av olika aspekter på det arbete som har genomförts av de två delegationerna, har ett flertal tillkortakommanden redovisats och analyserats. Detta får emellertid inte skymma det faktum att delegationerna har gjort en stor ansträngning att genomföra alla sina delmål. Efter en något tveksam och långdragen inledning nådde de båda delegationerna ut i ett stort antal kommuner. Av de 71 adresserade kommunerna har 10–15 kommuner med bistånd av delegationerna, förändrat sitt sätt att bedriva utvecklingsarbete. Dessa kommuner anger också att de har haft ett mervärde av utbytet med delegationerna.

Flera övriga kommuner som inte angett samma positiva omdöme om delegationernas insatser befann sig redan inledningsvis i en annan situation. Dessa kommuner hade redan i vissa fall gjort erforderliga analyser av sin situation och hade också utvecklat någon form av egen strategi för fortsatta satsningar. Den kritik som därvid kan riktas mot delegationernas arbete, är att ett större mått av förarbete hade kunnat bespara dem onödig tidsspilla i de kommuner de inte hade något att bidra med.

Av intervjuerna med kommunerna i denna utvärdering framkommer vidare att regionalt utvecklingsarbete idag är mer av "fine tuning" än det var enbart för ett tiotal år sedan. Även i de till synes homogena kommunerna i de befolknings- och sysselsättningssvaga delarna av landet råder mycket olika förutsättningar. Kommunerna skiljer sig inte enbart åt vad gäller näringsliv utan också vad gäller politiska miljöer, olika behovsbilder och olika traditioner att samarbeta.

Slutligen är det viktigt att än en gång påpeka att regionalt utvecklingsarbete kräver resurser. I Arjeplog investerar utländska företag 100-tals miljoner i testanläggningar, i Sunne (som är ett exempel på en kommun som ställde sig utanför delegationernas arbete) har man lyckats skrapa ihop 40 miljoner kronor till ett Idé- och Designcentrum, Ideum. Listan kan göras lång på behov som har presenterats inom ramen för delegationernas verksamhet. I många fall har det lokala utvecklingsarbetet passerat utredningsstadiet. Behovet – och problemet – är nu att göra realistiska handlingsplaner, att bemanna de tänkta projekten och att finansiera dem.

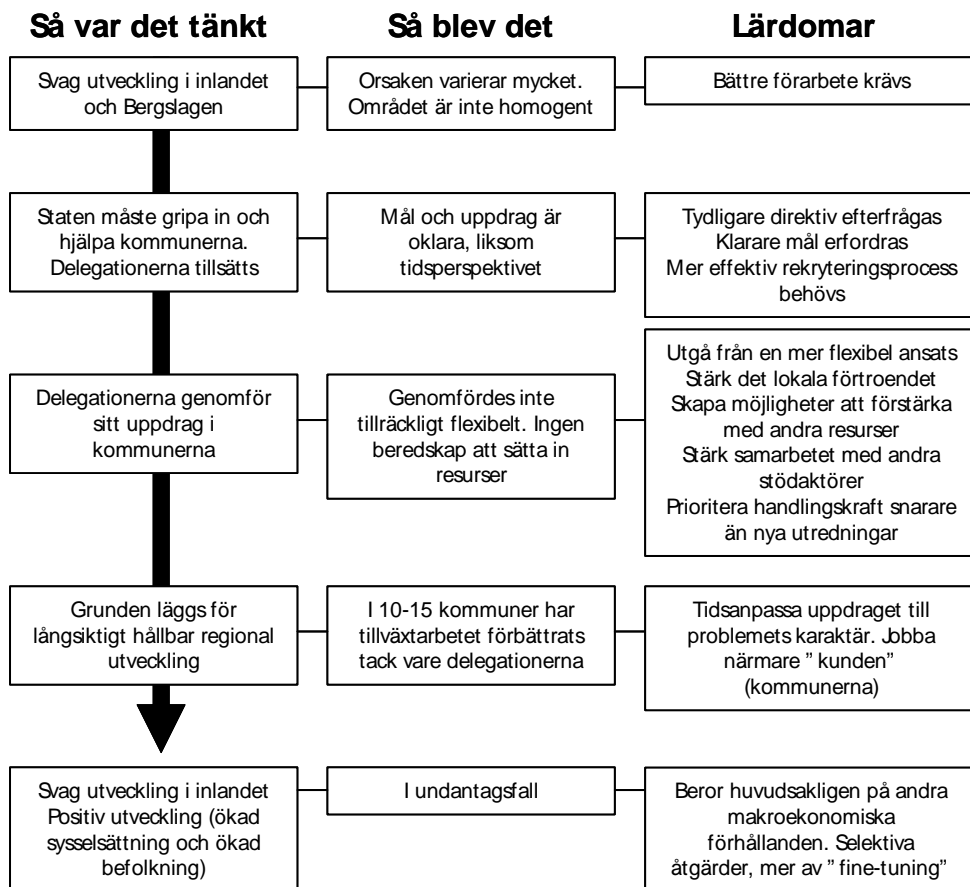
## 6 Vad lär vi oss av detta?

En övergripande och sammanfattande slutsats av de två delegationernas arbete blir både splittrad och komplex. Klart är att delegationerna som framgått ovan egentligen hade alla odds mot sig från början i sitt arbete. Deras uppdrag var något av ett Kamikaze-uppdrag inom svensk regionalpolitik. De förväntades på kort tid och utan egna resurser ge ett substantiellt bidrag inom ett område som varit föremål för långtgående politiska insatser i närmare 40 år. Ett område där antalet aktörer hade växt från en handfull personer på dåvarande Statens Industriverk till tusentals experter och byråkrater i hundratals mer eller mindre reguljära stödfunktioner. Vi skall i detta avslutningskapitel inte upprepa oss utan istället lyfta blicken och ställa frågan vad man kan lära inför framtiden av detta samhällsexperiment.

### 6.1 Studiens huvudresultat

Låt oss dock först summera studiens huvudresultat. Vi gör det mot bakgrund av de direktiv som gavs och gällande verksamhetsplaner. Figuren på nästa sida beskriver de tänkta orsakssambanden, utfallet och lärdomar.





## 6.2 Varför tillsattes delegationerna egentligen?

I den regionalpolitiska propositionen konstateras det att den samlade nationella tillväxten har ett nära samband med den regionala ekonomins funktionssätt. Ju bättre Sverige förmår att ta tillvara tillväxtförutsättningar i alla landets regioner, desto större är möjligheterna att utveckla den svenska ekonomin. Grundperspektivet i propositionen var tämligen nytt. Det förutsätter ett större mått av regional aktivitet och ett regionalt initiativtagande.

Det mest synbara genomslaget av detta tänkande är regeringens förslag att utforma regionala tillväxtprogram (RTP). Regeringens slutsats av försök och erfarenheter av tidigare insatser var således att lyfta fram den regionala nivån

som samarbetsarena för utvecklingsarbete mellan stat, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer. Samtidigt som grunden lades för ett nytt länsvis program- och planeringstänkande för att få till stånd ökad tillväxt – i en genom (företrädesvis) länsstyrelserna organiserad partnerskapsaktivitet – inrättades Inlands- och Tillväxtdelegationerna.

Det formella motivet angavs vara att det skulle finnas ”ett ytterligare behov av särskilda stimulansåtgärder i vissa delar av landet”. Sakligt sett var detta korrekt. Utvecklingen i stora delar av landet var synnerligen dystert med befolkningsminskning, höga ohälsotal och hög arbetslöshet. Den fråga som kvarstår är dock varför det parallellt infördes en ny länsvis arbetsmodell och två speciella delegationer med i princip samma arbetsuppgifter. Den konsekventa modellen hade enligt vårt förmenande varit, att fullfölja huvudlinjen och låta RTP verka en period samt att i så fall ge ett kompletterande uppdrag åt de län som ansågs ha de största problemen.

En annan relevant och alternativ fråga är varför två delegationer inrättades vid sidan av det ordinarie stödsystemet om man nu ansåg att problemen var så stora i de utpekade kommunerna? Av propositionstexten, liksom av besluten om delegationernas inrättande, framgår således att det torde erfordras ett betydande stöd för att komma till rätta med de problem som flertalet av de 71 kommunerna uppvisade. Att göra detta utan extraordinarie insatser torde inte vara möjligt. Den fråga som måste ställas är således varför inte ett särskilt uppdrag gavs åt Nutek att gripa sig an detta omfattande problem? Detta framstår som en relevant fråga eftersom Nutek i samma proposition – (avsnittet efter det avsnitt där inrättandet av två delegationer presenterades) – gavs ett särskilt uppdrag att främja lokal näringslivsutveckling (LNU) i svenska kommuner.

En tredje fråga i sammanhanget är varför delegationerna gavs ett så omfattande geografiskt arbetsfält? Vid en närmare granskning visar det sig att problemen visserligen är stora i hela det utmäta området, men att problemen också avsevärt varierar i svårighetsgrad och problembild. Vid inrättandet av de två delegationerna är det uppenbart att man från regeringens sida inte gjorde någon speciell värdering, utan gav delegationerna i uppgift att verka inom hela det s.k. stödområdet. Detta trots att kommuner som Piteå, Skellefteå, Örnsköldsvik, Sundsvall och Östersund torde ha helt andra förutsättningar än flertalet små glesbygdskommuner. Genom att dra in dessa större (oftast) kustkommuner riskerade man att förlora fokus i de mest utsatta kommunerna.

Vår slutsats är att tillsättandet av de två delegationerna inte föregicks av någon omfattande och saklig handläggning inom kanslihuset. Det fanns däremot ett politiskt behov att skapa något nytt. Att göra en synlig markering istället för att

uppdra åt någon myndighet att lösa ett klassiskt problem. Även om tidsbegränsade delegationer inte är det ideala framstod det ändå som det bästa alternativet. Det var ett nytt och experimentellt inspel som hade den fördelen att det medgav mer fria initiativ samtidigt som det höll de regionala problemen på "armlängds avstånd".

Tveklöst hade beredningsarbetet i kanslihuset kunnat vara mer genomtänkt. Framför allt saknades en nödvändig nyansering av problembilden i det utpekade området. En jämförelse med de kommuner som kom att ingå i delegationernas arbetsområde visar att situationen för Östersund och flera kustkommuner knappast kan betraktas som typiska problemkommuner i Norrlands inland. Andra kommuner som Arjeplog och Åre hade redan stakat ut en tydlig framgångsväg. Ytterligare andra, som Sunne, hade skapat egna utvecklingsmodeller.

De 71 kommuner som slutligen blev delegationernas arbetsområden skiljer sig således åt inbördes vad gäller näringslivsstruktur, historisk bakgrund och nuvarande problembild. Detta fick till följd att delegationerna inte bara fick ett realistiskt stort geografiskt område att arbeta inom. Området var också synnerligen heterogent när man kommer ner på det praktiska planet för att få någonting gjort. Eller annorlunda uttryckt; de arbetsmodeller som förordades kunde i många fall redan på förhand avskrivras som mindre ändamålsenliga i en hel rad kommuner.

Det torde också ha stått klart redan från början att många kommuner skulle bli missnöjda eftersom förväntansbilden var högt uppskruvad. Detta speciellt som de två delegationerna avlöste den s.k. Omställningsgruppen, som hade haft stora resurser att arbeta med. Genom Omställningsgruppen hade stora politiska löften ställts ut beträffande lokalisering av ny verksamhet till drabbade kommuner. När dessa inte realiserades fullt ut blev kritiken hård på regional nivå. Många förutsatte att en ny liknande satsning inte skulle upprepa samma misslag.

Dessvärre har tillsättandet av de två delegationerna på ett övergripande plan inte medfört den förstärkning av kommunernas utvecklingsprocesser som eftersträvats. Det är långt ifrån tillräckligt att 10–15 kommuner förklarar sig vara nöjda med delegationernas insatser. Ute i regionerna är det idag många fler kommunala och regionala företrädare som fortfarande frågar sig varför delegationerna tillsattes. Det positiva resultat som möjligen kan urskiljas är att det har blivit än mer tydligt för utsatta små glesbygdskommuner att de måste lösa sin situation själva. Det är på deras egen initiativförmåga som framtiden vilar.

Problemet, enligt vårt förmenande, är att det upplägg som valdes, stimulerar till att en rad långsiktigt menade (men i verkligheten mycket kortsiktiga) projekt sätts igång. Regionalpolitiken projektifieras istället för att fokus riktas mot vissa grundläggande strukturfrågor. På motsvarande sätt som näringslivet beskylls för "kvartalskapitalism" kan frågan ställas om inte regionalpolitiken är på väg in i en "kvartalsekonomism"? Projekt skapas som lindrar situationen medan de pågår. Någon långsiktigt menad förändring sker emellertid inte.

### **6.3 Ett omöjligt uppdrag?**

Givet den lösning man nu valde från regeringens och riksdagens sida, restes flera frågetecken också kring direktiv och målbeskrivningar vilket redan redovisats ingående. Andra frågetecken kan ställas kring de resurser som delegationerna begåvades med. Det fanns ingen överensstämmelse mellan å ena sidan mål och tidsramar och å andra sidan de resurser som ställdes till förfogande. Det gäller därvid inte enbart bristen på pengar att sätta igång verksamheten. Delegationernas storlek och sammansättning kan också ifrågasättas.

Inte minst kom rekryteringsfasen att få betydelse för delegationerna fortsatta arbete. Kanslierna byggdes huvudsakligen upp av medarbetare från den tidigare Omställningsgruppen trots att det redan från början stod klart att man inte riktigt kunde följa samma arbetsmodell. I detta fall saknades pengar och dessutom var samarbetet frivilligt från kommunernas sida.

Vidare torde tidsbristen ha varit uppenbar redan från början. De fyra månader som Inlandsdelegationen förlorade i starten innan en ordförande var operativ, bidrog till att förskjuta tidplanen för hela arbetet. Den modell man från regeringens sida förespråkade, krävde en väl tränad och samkörd "elitstyrka" av tyngsta märke. Detta var en förutsättning för att snabbt komma igång och få med sig alla kommuner i den tilltänkta utvecklingsspiralen.

Detta innebär inte att vi ifrågasätter enskilda personers kvalifikationer. Vi kan dock konstatera att arbetsområdets bredd och omfattning kräver kompetenser utöver det vanliga. Delegationerna har inte i alla lägen haft möjlighet att svara upp mot de krav som ställs vare sig i direktiven eller från deras "klienter", kommunerna. I förekommande fall har konsulter anlåtits, men även där har förutsättningar saknats att nå fram med budskapet.

Medvetenheten är således stark i de flesta kommuner att det är den internationella utvecklingen som ytterst bestämmer deras framtid. Med detta synsätt är kommunerna den centrala tillväxtarena som – inom ramen för givna nationella makroekonomiska betingelser såsom skatter och valutor – lägger den vardags-

nära grunden för företagens konkurrenskraft. Vi skulle även kunna formulera det så att det numera ofta är kommuner som konkurrerar globalt.

Vi har funnit flera kommuner som redan har en mycket speciell kompetens och andra tillgångar som efterfrågas internationellt. Det finns även flera exempel på kommuner som redan på ett tidigt stadium valt att driva sitt utvecklingsarbete utifrån en internationell strategi. Andra kommuner är värddar för miljöer där stora företag möter forskningsresurser från hela världen. Det är uppenbart att delegationerna inte har haft så mycket att tillföra dessa kommuner som stöd i deras strategiarbete.

Tre kommuner inom Inlandsdelegationens område kan få belysa denna situation. Arjeplog, Malå och Storuman tillhör alla den grupp av mycket små kommuner som lever i en starkt internationaliserad miljö. För dessa kommuner är flygförbindelserna till Tyskland eller den internationella metallbörsen i London av större intresse än den svenska regionala politiken som sådan. Dessa kommuner bör – om något – få resursförstärkningar för att möta internationell press och internationella aktörer på marknaden; resurser som på intet sätt kan tillgodoses av en delegation av den karaktär som nu tillsattes.

Det finns fler exempel. Det primära för utvecklingsarbetet i Ragunda är att dra nytta av möjligheterna kring den kända Thailandpaviljongen. Tillsammans med näringslivet i området, särskilt inom träindustrin, undersöks möjligheterna att skapa en gateway-funktion av kontakterna med Thailand. Bristen på resurser gör att kommunen inte har kunnat marknadsföra den thailändska profilen så mycket som vore önskvärt. Med ökat stöd från näringslivet och från Vattenfall finns dock förhoppningar på att kunna föra arbetet framåt.

Behovet av internationell utblick och internationella kontakter är belysande för den mångfald av uppgifter som delegationerna har fått ta sig an. De har visserligen försökt stötta även internationella processer med kontakter samt råd och stöd, men det finns anledning att ifrågasätta om stödet varit adekvat. Frågan borde redan inledningsvis ha ställts om det verkligen i första hand är kontakter med svenska myndigheter och departement som behövs i utvecklingsarbetet? Är det inte internationella kontakter som behövs? Och vilka är i så fall dessa kontakter? Sannolikt finns det bara ett fåtal expertkonsulter och företag i Sverige inom olika specialdiscipliner, som har kompetens att leda och stödja sådant internationellt utvecklingsarbete. Frågan för framtiden är därför, hur små kommuner med globalt efterfrågade resurser skall kunna få adekvat stöd i de internationella relationerna till globala koncerner?

## 6.4 Kortsloten utvecklingspolitik?

Delegationernas verksamhet pekar på ytterligare en viktig framtidsfråga. Givet att vi i Sverige kommer att fortsätta att driva en långsiktig regionalpolitik, torde erfarenheterna från delegationernas arbete vara viktiga att beakta. I landet bedrivs i dagsläget de facto ett antal parallella regionala utvecklingsprocesser. Vi bortser i detta sammanhang från de mer specialinriktade insatser som Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Glesbygdsverket gör.

Under intervjuerna har tillfälle givits att diskutera andra aktiviteter som de olika kommunerna är inblandade i. Därvid tydliggörs den mycket splittrade bild som idag kännetecknar Sverige. Förutom de insatser som görs från Nuteks sida, bland annat i form av det tidigare LNU-projektet, så nämns genomgående de olika länsprogrammen som i de flesta fall är underställda länsstyrelserna. I flera län där det regionala arbetet leds av en länsstyrelse, förekommer det också att landstingen har sett sig föranledda att starta regionala utvecklingsprojekt med näringslivsanknytning. Utöver detta finansieras ett mycket stort antal projekt, speciellt i de norra delarna av landet genom EU:s strukturfonder.

Det påtagliga är att alla dessa aktörer på projektarenan har sina egna beslutsregler och sina egna beslutsföra. Samordning är mer av ett undantag än en regel. Detta har framkommit i en lång rad andra utvärderingar och förtjänar inte att ges något större utrymme här. Det notabla är emellertid att inte heller de som skall vara betjänta av dessa stödformer och stödmöjligheter, kommuner och näringsliv, finner att detta är värt att uppmärksamma eller att protestera mot. Man anpassar sig.

Däremot är det många kommuner som har kommenterat att dessa stödstrukturer i otillräcklig utsträckning hämtar kraft ifrån eller aktivt samarbetar med den lokala nivån. Många av de intervjuade, och då även de som inte var tämligen negativa till delegationernas arbete, tyckte att detta statliga initiativ att lyssna på kommunerna var lovvärt. Av intervjuerna att döma är det uppenbart att det ordinarie stödsystemet oavsett om det bedrivs på central myndighetsnivå eller ute i länen, saknar dialogfunktion med kommunerna. Delegationerna kan sägas ha lyckats i ett väsentligt avseende: De var både myndighet och utvecklingsarena.

## 6.5 Vad händer sedan?

När detta skrivs har tio månader gått sedan delegationerna upphörde som myndigheter. Kanslierna är upplösta och handläggarna har fått andra arbetsuppgifter. På Inlandsdelegationens öppningssida på nätet står detta att läsa: **Tack för oss!** Det finns idag inga självklara aktörer som kommunerna kan vända sig till

med frågor om utvecklingsarbete eller begäran om stöd, om än för lite rådgivning. Samtidigt är det efter omvärldsanalyserna som det verkliga arbetet tar vid. Det är nu stödet behövs.

När hemsidorna släcks ner år 2006 försvinner delegationernas sista skyltfönster. Snart därefter torde de vara glömda. Få kommer att begära fram någon av de 40 arkivkartongerna som delegationerna lämnat efter sig och som numera finns i tryggt förvar på riksarkivet. Och, vem vet, kanske kommer de att bli ersatta av nya delegationer med andra utgångspunkter för sitt arbete och ett annat förslag till utvecklingsspiral.

Trots att flera kommuner har varit mindre positiva till delegationerna har vi funnit att de allra flesta ställer sig positiva till de båda slutbetänkandena som delegationerna lämnade till regeringen efter uppdragets avslutande. Åtskilliga kommuner återkommer till dessa rapporter i våra intervjuer. Även de som inte sett något resultat av delegationerna under arbetets gång förväntar sig att rapporterna skall ge avtryck i konkreta förslag till riksdagen. De anses av många intervjuade innehålla goda beskrivningar av problembilden och kataloger av värdefulla förbättringsförslag.

Slutbetänkandena problematiserar den nuvarande politiken och ger förslag på hur den kan förändras. Inlandsdelegationen gör ett nummer av att den rådande bilden av problemen i Inlandet i sig skapar problem eftersom negativismen är självförstärkande. De försöker därför ge en alternativ kunskaps- och möjlighetsbild utifrån Inlandets unika förutsättningar.<sup>22</sup>

Tillväxtdelegationen vill vända på kuttingen och ger förslag på en ny ansats i den regionala utvecklingspolitiken. De efterlyser ett konceptuellt och tvärgeografiskt angreppssätt som bryter mot dagens sektorspolitik och som kan svara upp mot behoven hos tillväxtens utförare, d v s företag och människor.<sup>23</sup>

Med utgångspunkt från tidigare erfarenheter av regionalt utvecklingsarbete är det vår bedömning att slutbetänkandena innehåller många viktiga slutsatser och förslag. Arbetet med denna utvärdering förstärker vår uppfattning att utvecklingspolitiken i större utsträckning än i dag bör utgå från kommunerna som centrala tillväxtarenor. En lokal politisk förankring synes vara avgörande för att tillföra utvecklingsarbetet nödvändig uthållighet.

I dagens läge har vi inte sett några tecken på att återföring av delegationernas kunskaper och erfarenheter har ägt rum. Inom de myndigheter vi talat med har

---

<sup>22</sup> SOU 2004:135. Inlandet har möjligheter. Slutbetänkande av Inlandsdelegationen. (2004)

<sup>23</sup> SOU 2004:126. Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv. Slutbetänkande av Tillväxtdelegationen för delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland. (2004)

delegationernas arbete inte givit några bestående avtryck. Det har inte avsatts tid för diskussion och reflektion, än mindre förändring av egen verksamhet, som resultat av betänkandena. Den huvudfråga som flera intervjuade har ställt sig, är om staten i verkligheten har givit upp möjligheterna att skapa gynnsamma utvecklingsförutsättningar ute i de glest befolkade delarna av landet och i de tidigare så starka industriregionerna?





## 7 Reflektioner

Mot bakgrund av denna rapport som ITPS ställer sig bakom sammanfattar ITPS resultaten från uppdraget i följande sex slutsatser:

- Formerna för delegationens arbete representerade något delvis nytt
- Direktiven till delegationerna var otydliga och har i stor utsträckning saknat styrande mål
- Förberedelsearbetet före delegationernas inrättande har drag av slumpmässighet, såväl vad gäller uppdragets omfattning och karaktär, som avgränsningen mellan myndigheterna, valet av organisatorisk form och tidsplanering
- Givet förutsättningarna har delegationerna med hög ambitionsnivå genomfört en stor mängd aktiviteter av vilka många haft stort värde, framför allt vad gäller nätverksbyggande
- Delegationerna har ej varit tillräckligt lyhörda i att uppfatta kommunernas utgångsläge, egna kompetensbas och behov av insatser vilket lett till begränsad upplevd nytta hos målgrupperna
- Regionalt utvecklingsarbete kräver resurser, vilket delegationerna i princip saknat

Utvärderingen av Tillväxt- och Inlandsdelegationens arbete är en av ett antal utvärderingar av regionalpolitiska åtgärder som ITPS har genomfört<sup>24</sup>. Likheten mellan åtgärderna är att de genomförs ”vid sidan av” det befintliga systemet. Formerna för detta varierar - från program som administreras direkt i Regeringskansliet till, som i detta fall, delegationer med nära koppling till regeringen.

Även om åtgärderna motiveras av ett behov av att visa handlingskraft från regeringens sida kan vi konstatera att det finns få goda erfarenheter av att Regeringskansliet påtar sig ett operativt ansvar – direkt eller som i detta fall via tillfälligt inrättade myndigheter. Nackdelarna har däremot visat sig vara flera. Bland dem vi observerat finns just otydliga mål, bristande uppföljning, avsak-

---

<sup>24</sup> ”500 miljoner för regional utveckling och tillväxt - Utvärdering av programmet för regional näringspolitik och särskilda regionalpolitiska åtgärder” ITPS A2003:007

”Omställningsarbete efter försvarsnedläggningarna – Utvärdering av resultat av genomförda utvecklingsprogram i nio kommuner” Regeringsuppdrag N2002/4090/AE

”Utvärdering av delegationen för regional samverkan och högre utbildning” ITPS A2005:014

naden av ett organisatoriskt lärande och därmed bristande effektivitet och trovärdighet gentemot andra aktörer.

Ett problem är avsaknaden av ett omsorgsfullt förarbete. Det krävs ett gediget förarbete och ett väl avgränsat samt väl definierat uppdrag, något som saknas i de allra flesta fall, för att en liten "expertgrupp" med mycket begränsade tidsramar ska kunna genomföra avsedda punktinsatser med ett tillfredställande resultat. Tillväxt- och Inlandsdelegationernas arbete är ett exempel på de svårigheter som uppstår då direktiven är otydliga. Bland annat mötte de både delegationerna en mycket heterogen grupp av kommuner vars olika behov de skulle försöka tillfredställa. De båda delegationerna skulle dessutom täcka ett stort geografiskt område, 59 procent av Sveriges yta bestående av 71 kommuner. I utvärderingen är 15 av 71 kommuner nöjda med delegationernas arbete det vill säga cirka 20 procent. Hur ska detta resultat tolkas, vad ska resultatet ställa emot? I det långa perspektivet innebär ett upprepat användande av tillfälliga genomförandestrukturer att trovärdigheten för det ordinarie systemet successivt minskas.

ITPS vill därför avråda från denna form av tillfälligt uppbyggda genomförandestrukturer. Ser regeringen brister i den ordinarie genomförandestrukturens ändamålsenlighet är det sannolikt bättre att sträva efter att åtgärda dessa.

## 8 Bilaga

### 8.1 Tillväxtdelegationen

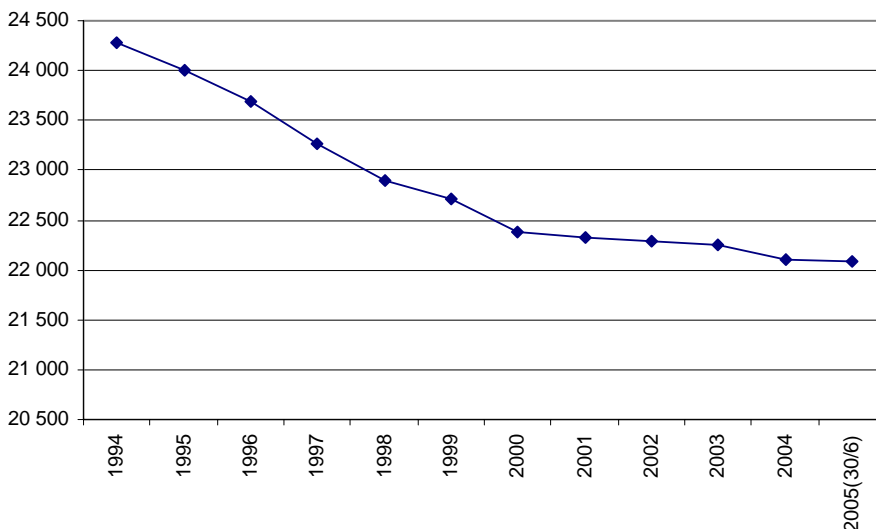
#### 8.1.1 Avesta kommun

##### *Bakgrund*

Befolkningen i Avesta har minskat stadigt under ett antal år, från 25 000 personer år 1985 till drygt 22 000 personer 20 år senare. Framför allt var befolkningsminskningen snabb under andra hälften av 1990-talet, men synes nu ha stannat upp.

Också sysselsättningen har utvecklats negativt, särskilt inom offentlig sektor. 31 procent av arbetena i Avesta finns inom industrin, mot nio procent i riket. Kommunen har två dominerande utlandsägda företag (Avesta Polarit och Stora Enso) som svarar för nästan 20 procent av alla sysselsatta.

Figur 8-1 Befolkningsutvecklingen i Avesta 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB

Avesta ligger i det sydöstra hörnet av landskapet Dalarna, men ingår också i den kulturgeografiska enheten Bergslagen. Avestas läge gör att både delar av Mälardalen och de centrala delarna av Dalarna ligger inom en timmes bilväg. Utpendlingen är något större än inpendlingen, framför allt mot Hedemora.

### *Utgångsläget*

Under de senare åren av 1990-talet fram till 2002 befann sig Avesta – liksom många andra kommuner – i en svår ekonomisk situation. Trots flera skattehöjningar återkom röda siffror i slutet av året. Den kommunala organisationen pressades hårt och antalet anställda i verksamheterna minskade. Kommunens handlingskraft påverkades av förändringar i förvaltningsledningen. Under ett år stod kommunen utan kommunchef.

Efter valet 2002 bildades en ny majoritet med sex partier under moderat ledning. Utgångspunkten för den nya ledningen var att den gamla vägen inte längre kunde bära framåt och att något nytt därför måste prövas. I detta ingick att de två stora företagen i kommunen måste få rätt stöd för att utvecklas vidare, men också att det måste skapas nya företag för att minska kommunens sårbarhet i framtiden.

År 2002 hade kommunens näringslivsfunktion ett tiotal anställda, men verksamheten bedrevs isolerat från andra delar av kommunen. Kommunen lät därför skapa en ny organisation för utvecklingsarbete, en tillväxtfunktion kallad Tillväxt Avesta, direkt underställd kommundirektören.

Uppdraget för den nya organisationen blev att fokusera på att förbättra näringslivsklimatet, så att kommunens position i Svenskt Näringslivs årliga studie skulle kunna förbättras.

Genom kopplingen till kommunledningen var avsikten att riva stuprören mellan förvaltningar och engagera hela kommunens personal i tillväxtarbetet. Därigenom skulle näringslivsfunktionen kunna gå från att vara en isolerad enhet med knappt tio anställda till en organisation som involverar alla 1 700 anställda.

### *Samarbetet med delegationen*

Tillväxtdelegationen hade tagit kontakt med Avesta redan 2002 men det var först efter valet som dialogen kunde starta. Kommunen var inledningsvis frågande inför delegationens uppgift. Vad kunde den egentligen bidra med, utan pengar?

Till en början skedde även en sammanblandning med den tidigare Bergslagsdelegationen.<sup>25</sup>

Det visade sig emellertid att Tillväxtdelegationen tog kontakt med Avesta vid en viktig tidpunkt. Utvecklingsarbetet hade visserligen redan startat, men processen var fortfarande ung. En viktig del i stödet var den omvärldsanalys som genomfördes av Inregia på initiativ av Tillväxtdelegationen. I omvärldsanalysen (finansierad av Länsstyrelsen och Avesta) beskrevs Avestas utveckling i nutid och framtid och flera kritiska frågor identifierades. Analysen vann stort gehör hos kommunledning och näringsliv och kom därigenom att underlätta för kommunen att ta ut färdriktningen. Kommunen säger själv att ”oberoende ögon och analys gör det lättare att genomdriva något politiskt”.

### *Hur ser det ut idag?*

Omvärldsanalysen har uppdaterats under 2005 och en politisk vision för Avesta är under utarbetande. Den beräknas kunna antas under våren 2006 tillsammans med riktlinjerna för ett långsiktigt varumärkesarbete. Funktionen Tillväxt Avesta är på plats och en ny näringslivsplattform – Arena Avesta – för samverkan mellan kommun och det lokala näringslivet har bildats. I Arena Avesta ingår personligt valda representanter för Företagarna, Köpmannaföreningen, banker och kommunen. Kommunstyrelsens ordförande leder sammanträdena. Uppgiften är att vara ”den naturliga mötesplatsen för kommunens näringsliv där såväl som stora frågor behandlas på ett professionellt sätt och där samsyn och långsiktighet eftersträvas”. Kommunens ambition är idag att ”vara på plats när framtiden kommer hit”.

Kommunledningen möter företag på en rad olika arenor. De arrangerar frukostmöten och temakvällar om tillväxt och genom företagsbesök. En viktig princip för dessa besök är att de måste följas av makt att kunna förändra eller ta beslut utifrån den information som företagen ger. Om besöken endast är av studiekaraktär menar kommunledningen att de lätt ger upphov till förväntningar som inte kan uppfyllas.

Idag menar kommunledningen att den haft större nytta av Tillväxtdelegationen än av till exempel av RTP i Region Dalarna. Kommunen menar att överflyttningen av RTP från Länsstyrelsen till Region Dalarna har skapat otydlighet och

---

25 Bergslagsdelegation var en statlig myndighet som mellan 1986-90 hade uppdraget att främja utvecklingen i Bergslagen. Till sitt förfogande hade delegationen 425 mkr att fördela mellan sammanlagt 23 kommuner. Avsikten från statens sida var i första hand att initiera och medverka i långsiktigt utvecklingsarbete men också att stödja ”lokala initiativ som syftar till att ta tillvara på förslag och idéer som finns i näringslivet, olika organisationer och hos olika människor”

att andra utvecklingsinsatser, som Framsyn Dalarna, drivs av Länsstyrelsen i otakt med andra aktörer. Istället för att förhålla sig till alla dessa regionala initiativ har Avesta valt att stå på egna ben, med förvissningen att utvecklingen i slutänden påverkas av det som sker på lokalt plan. Tillväxtdelegationens budskap har uppfattats som tydligare än RTP och har på bättre sätt kunnat gå Avestas behov till mötes.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

Kommunledningen i Avesta betecknar mötena med Tillväxtdelegationens personal som ”fantastiskt givande”. Delegationen bedöms dock inte ha varit avgörande för den positiva utveckling som skett i kommunen från 2002. Däremot har den bidragit till att kunskapen om lokalt utvecklingsarbete har stärkts. Kommunen förstår nu bättre varför samarbete med näringslivet och ledarskap är viktigt.

Kommunen är positiv till konsulternas insats, särskilt omvärldsanalysen, som de menar att fört arbetet framåt. Delegationen har fungerat som ett viktigt bollplank. En viktig insikt som delegationen bidrog med var att utvecklingsprocesser tar tid. Delegationen gav kommunledningen råg i ryggen genom att bekräfta att den valt rätt väg och kunde föreslå nya steg. ”Glöm inte att...”, ”Varför inte göra så här...?” var frågor som delegationen kunde ställa.

Kommunen anser att en viktig förutsättning för positiv utveckling är att kommunen har en egen idé om vart den vill komma. Utan denna idé är det svårt för någon utifrån att påverka. För Avesta har omvärldsanalysen och Tillväxtdelegationen varit viktiga pusselbitar i arbetet. Kommunen har fått bekräftelse på att den inslagna vägen varit rätt.

De viktigaste drivkrafterna till förändring sägs dock vara en förbättring av den tidigare så svaga ekonomin, ny kommundirektör och ny politisk ledning.

Trots att Avesta är positiv till Tillväxtdelegationen är kommunen tveksam till företeelsen som sådan. Kommunen menar att staten i första hand måste sköta de statliga frågorna som gäller polis, infrastruktur och lagstiftning om t.ex. strandskydd. Kommunen menar dock att det finns behov av strategisk kompetens som bidrar med spaning mot omvärlden. Detta bör dock ske inom en fast organisation som inte läggs ner mitt i arbetet.

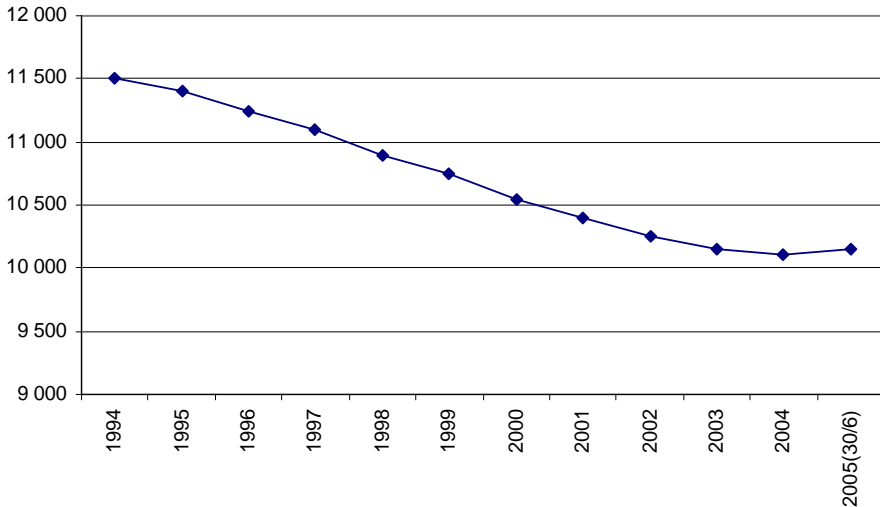
## 8.1.2 Degerfors kommun

### *Bakgrund*

Folkmängden i Degerfors har minskat starkt under det senaste årtiondet. Mellan 1994 och 2004 minskade folkmängden med nästan 13 procent till ca 10 100 personer år 2004, vilket motsvarar en minskning i genomsnitt med 1,3 procent per år. Under de senaste åren har det dock varit en tendens till en något svagare takt i befolkningsminskningen och under första halvåret 2005 det to m varit en marginell ökning av folkmängden. Den starka minskningen av antalet invånare i Degerfors beror på att både födelsenettet och flyttningsnettet har varit negativa under perioden. En relativt stor utflyttning av utländska medborgare under senare delen av 1990-talet var en bidragande orsak till det negativa flyttningsnettet.

Utbildningsnivån hos befolkningen i Degerfors är låg. Andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning är bara hälften så stor i Degerfors (16 procent) som i riket (31 procent).

Figur 8-2 Befolkningsutvecklingen i Degerfors 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB



Nettoutpendlingen är betydande (ca 1 000 personer år 2003), bl.a. till Karlskoga, Kristinehamn och Örebro. Den omfattande utpendlingen innebär att drygt 40 procent av Degerfors förvärvsarbetsande befolkning (nattbefolkning) arbetar utanför kommunen. Degerfors kan därför i viss mening ses som en "boendekommun". Antalet sysselsatta i dagbefolkningen har minskat under en längre tid till 3 400 personer år 2003 p.g.a. neddragningar inom främst stålindustrin. Förvärvsfrekvensen (nattbefolkningen) i Degerfors har dock kunnat hållas uppe på samma nivå som i riket (76 procent) genom att de förvärvsarbetsande i stor utsträckning arbetspendlat till andra kommuner.

Knappt 70 procent av de sysselsatta (dagbefolkning) är verksamma i privat sektor, vilket ligger i nivå med andelen i riket. Nästan alla männen (91 procent) arbetar i privat sektor, medan kvinnorna är sysselsatta huvudsakligen i den offentliga sektorn (61 procent).

### *Utvecklingsförutsättningar*

Degerfors är förutom att vara en boendekommun också en utpräglad industrikommun. Tillverkningsindustrins andel av sysselsättningen är 40 procent, vilket är en mer än en dubbelt så stor andel som i riket (18 procent). Inom tillverkningsindustrin dominerar Outokumpu Stainless, tidigare Degerfors Järnverk.

Det har skett omfattande strukturomvandlingar i stålverksamheten under de senaste 30 åren, vilket inneburit att antalet anställda har minskat i järnverket från 2 500 till ca 500 i dag. Samtidigt har det vuxit fram andra företag som är ledande på bearbetning av rostfritt stål. Det finns förhållandevis få medelstora företag i kommunen. Endast fem företag – Outokumpu Stainless, ABB Industriunderhåll (avknoppning från Outokumpu), Outokumpu PSC Nordic, Kvalitetsproduktion i Degerfors och Deform – har över 50 anställda.

Även om det skett stora neddragningar i Outokumpu, är det fortfarande ett stort beroende till detta företag. Outokumpu står för en femtedel av den totala sysselsättningen i kommunen. Om även underleverantörer och olika supportverksamheter medräknas torde denna andel öka till 25–30 procent. I dagsläget bör sannolikt kunna sägas att Degerfors – även om även andra verksamheter också håller på att utvecklas – till stor del står och faller med den utveckling som kommer att ske i Outokumpu. Det kan också tilläggas – för att visa på sårbarheten – att huvuddelen av de stora tillverkningsföretagen ingår i utländska koncerner.

### *Utvecklingsarbete*

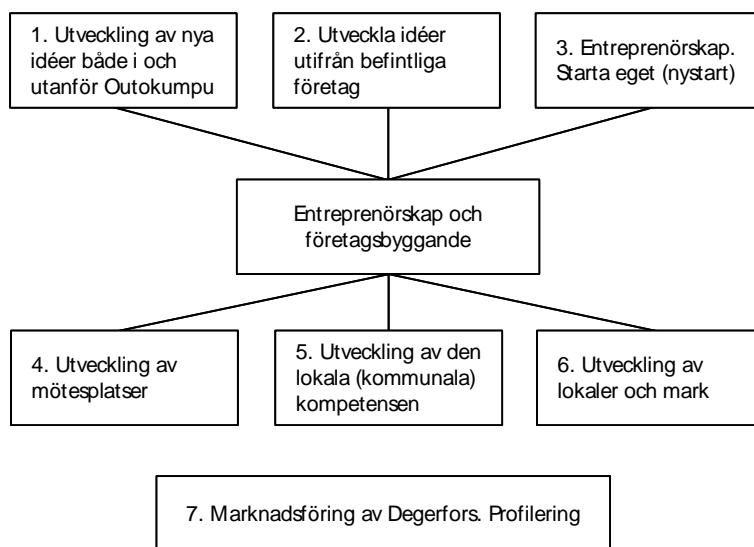
År 2001 varslades om stora nerdragningar eller nedläggningar av verksamheter i Degerfors. Outokumpu lade ett varsel om 330 personer i stålverket; produktionen av långa stålämnen skulle flyttas till Storbritannien och Finland. Dessutom skulle Samhalls produktion flyttas till Karlskoga och Svetsbolaget skulle koncentrera verksamheten till Kristinehamn. Sammanlagt innebar dessa strukturförändringar att 390 arbetstillfällen skulle försvinna direkt och indirekt ytterligare 170 beroende på de följd effekter som uppkommer. Totalt var det således fråga om 560 arbetstillfällen – eller drygt 15 procent av sysselsättningen i Degerfors – som var starkt hotade.

Dessa förändringar innebar startskottet för ett intensivt utvecklingsarbete. Landshövdingen tog initiativ till att bilda en omställningsgrupp ("landshövdinggruppen"), som i sin tur beslutade om att skapa en samrådsgrupp. Denna grupp skulle på ett förebyggande sätt hantera problemen på individnivå vid en förlust av arbetstillfällen. Det visade sig att det innebar svårigheter för AMS att medverka i gruppen, eftersom arbetsförmedlingarna inte kan arbeta med förebyggande insatser utan endast sätta in åtgärder när arbetslösheten är ett faktum.

Dessutom tillskapades i januari 2002 projektet "Avspark", som hade till syfte att dels bevara och utveckla den kompetens som fanns inom stålverksamheten, dels få till stånd ett mer differentierat näringsliv. I styrgruppen för detta projekt – med en verksamhetsperiod om två år – kom att ingå Nutek/Näringsdepartementet, länsstyrelsen, Outokumpu (Avesta Polarit), Almi och Degerfors kommun. Näringsdepartementets representant kom senare också att ingå i Tillväxtdelegationens kansli. Budgeten för projektet uppgick till 8 miljoner kr, varav bl.a. 4 miljoner kr från Nutek och 0,5 miljoner kr från länsstyrelsen. Outokumpus insats gjordes i form av betald arbetstid för projektledaren.

Projektet drevs av en operativ grupp bestående av projektledaren (från Outokumpu), en chef från Outokumpu och två tjänstemän från kommunens näringslivskontor. Utvecklingsarbetet strukturerades i sju uppgifter, vilkas genomförande skulle leda till ökat entreprenörskap och företagsbyggande.

Figur 8-3 Uppgifterna i utvecklingsarbetet inom projektet Avspark



### *Samarbete med delegationen*

Tillväxtdelegationens ledning och kansli uppvtade kommunledningen i Degerfors hösten 2002 om att kommunen borde göra en omvärldsanalys. Man föreslog att Degerfors genomförde en analys tillsammans med Storfors. Det fanns dock en stor tveksamhet från kommunens sida till detta förslag. Man ansåg att det redan tagits fram flera omvärldsanalyser i kommunen. Dessutom var kommunen tillsammans med andra aktörer, bl.a. Nutek, i full färd med att genomföra projektet "Avspark" där man systematiskt och i arbetsgrupper försökte komma med konkreta förslag för att förbättra Degerfors situation.

Kommunen ansåg det inte heller lämpligt att belasta företagen med en ny omgång av enkäter och intervjuer. Man kunde dock tänka sig att göra vissa delar av omvärldsanalysen eller utvecklingsmodellen för specifika områden som hade bedömts som tänkbart utvecklingsbara. För ett sådant "delköp" fanns det dock inte intresse hos delegationen. Om man inte fick "sälja" hela paketet, var inte delegationerna intresserade av ett samarbete.

Ytterligare en faktor som påverkade kommunens beslut var att man i praktiken inte hade något val att välja konsult för uppdraget utan var hänvisad till den konsult som delegationen hade valt ut och som också deltog i mötet med kommunen. Till detta kom även att Nutek ansåg det förvirrande att kommunen

skulle delta i ny utvecklingsprocess när kommunen – med Nuteks finansiering – redan var inne i process för att utveckla kommunen. Senare kom dock delegationen att finansiera en mindre omfattande analys av kommunens ekonomiska situation som kommunförbundet genomförde.

Man har dock kommit i kontakt med delegationens arbete i samband med ett möte i samarbetsforumet Östra Värmland när delegationens analys av denna region presenterades. I Östra Värmland ingår kommunerna Karlskoga, Kristinehamn, Degerfors, Storfors, Filipstad och Hällefors. Kommunen – och enligt uppgift även andra kommuner – blev inte så imponerade av den analys som presenterades. Analysen byggde för mycket på offentlig statistik, som i flera fall gav en felaktig bild av läget i kommunerna. T.ex. hade Degerfors fått en mycket stark ökning av IT-sektorn bara för att Samhall hade en sammansättning av produkter inom elektronikområdet. Ett annat exempel är metallindustrin, i Degerfors, som enligt konsultrapporten var relativt begränsad beroende på den kodning som SCB använder vid branschindelningar.

Enligt en röst från näringslivet var kanske inte analysen av Östra Värmland nödvändig. Analysen gav knappast några nyheter för de deltagande kommunerna. Sammanställningen som visade att alla kommunerna var mycket beroende av basverksamheter eller basindustrier hade dock ett värde genom att den fick kommunerna att ”vakna upp” och inse den situation som nästan alla kommuner befinner sig i. Dessutom var reaktionen från kommunerna inte entydig. Det var snarast en blandad reaktion – vissa kommuner var positiva, medan andra såg ringa värde i analysen.

I övrigt har kommunen inte haft några kontakter med Tillväxtdelegationen förutom deltagande i några seminarier, vilka inte var särskilt ”upplyftande”. Sammantaget betyder det att Tillväxtdelegationen har haft ringa betydelse för utvecklingsarbetet i Degerfors kommun. Däremot har det varit positivt att ha Nutek som samarbetspartner. Detta är ett samarbete man gärna vill fortsätta med i framtiden.

### *Uppföljning av utvecklingsarbetet*

En utvärdering av projektet Avspark har genomförts. Enligt kommunen visar utvärderingen bl.a. följande resultat för de olika uppgifterna i projektet:

- Det har skett avknoppningar och utvecklingar av nya idéer genom en produktionslinje för varmvalsad plåt (Hot Rolled Plate, HRP), en etablering av ett laboratorium inom metallområdet och nöjesföretaget Valsverket (som drivs av Hasse ”Kvinna Böske” Andersson och Monica Forsberg). Dessutom inräknas här att Outokumpus varsel om 330 personer minskade med

nästan 100 anställda beroende på det material som facket och löntagarkonsulten presenterade för koncernledningen om Degerforsenhets effektivitet och kompetens.

- En utveckling har även skett av befintliga företag genom att tre företag har ökat sin sysselsättning beroende på utveckling av nya nya produkter, t.ex. Deforms tillverkning av rostfria stålcyllindrar.
- Uppgiften att starta nya företag, Nystart, har resulterat i att 20 nya företag med 25 anställda har etablerats. Dessutom är 100 affärsidéer under diskussion för möjliga etableringar. Det har också bildats en utvecklingsgrupp för företagande inom upplevelseområdet.
- När det gäller mötesplatser och nätverk har man dels haft en Framtidsdag 2003 med ett stort antal deltagare, dels en Entreprenörskapsdag 2004.
- Arbetet med mark- och lokalfrågor har medfört bildandet av ett bolag, Degerfors Projektutveckling. Detta bolag har till uppgift att utveckla nyproduktionen av industrilokaler, attraktivt boende (strandnära boende) och rekreationsområden (etablering av golfbana). Outokumpu, Peab och Degerfors kommun är aktieägare i utvecklingsbolaget och var och en satsar 1 miljon kr per år i bolaget.

Mätt i sysselsättningstermer har detta utvecklingsarbete enligt kommunen inneburit att det tillkommit 353 arbetstillfällen (inkl minskat varsel i järnverket). Detta betyder att den ursprungliga minskningen av sysselsättningen om 560 personer som befarades uppkomma p.g.a. av nedläggningarna har sjunkigt till drygt 200 arbetstillfällen.

### *Förankringen av utvecklingsarbetet*

Utvecklingsarbetet i projektet Avspark förankrades hos näringslivet och andra aktörer genom att inrätta fyra arbetsgrupper. Både företag och representanter från kommunen deltog i alla grupper. *Centrumgruppen* hade till uppgift att komma med förslag för att göra centrum mer attraktivt, bl.a. som handelscentrum, medan *Profilgruppen* hade ansvaret för marknadsföringen av Degerfors profil. De företag i kommunen som var underleverantörer, bl.a. till Outokumpu samlades i *Underleverantörsggruppen*. Den fjärde gruppen var *Företagsledningsgruppen*, i vilken ingick företagsledarna i de tio största företagen.

Alla dessa grupper utom Företagsledningsgruppen träffades regelbundet. Dessa grupper fanns inte före Avspark utan var således ett resultat av detta projekt.

Kommunen har fortsatt använda de fyra arbetsgrupperna för att förankra utvecklingsarbetet även efter att Avspark avslutades. Den nya utvecklingsstrate-

gin som håller på att utarbetas har till viss del diskuterats i dessa grupper. Det finns planer på att senare skapa en mer sammanhållen grupp för kontakterna med näringslivet och andra aktörer.

### *Utvecklingsarbetet i framtiden*

Ett utkast till Utvecklingsstrategi för Degerfors kommun har utarbetats. I detta utkast finns övergripande mål angivna för företagsklimatet och för befolkningsutvecklingen. Degerfors hör till de kommuner i landet som rankas lägst i företagsklimat enligt Svenskt Näringslivs årliga undersökning. Målet i utkastet innebär att Degerfors 2010 skall ligga bland de 50 främsta kommunerna med avseende på det lokala företagsklimatet. Enligt det andra målet skall Degerfors från och med 2006 ha ett positivt inflyttningsnetto som ligger stabilt och från 2010 ha en stabilt positiv befolkningsutveckling. För att uppnå de övergripande målen skall strategier inom fem områden utvecklas:

- Entreprenörskap och växande företag
- Attraktivt boende
- Centrumutveckling
- Profilering
- Förstorad arbetsmarknadsregion

Dessa strategier skall främst tillämpas inom profilområdena stål, fotboll och nöje. Inriktningen på fotboll förklaras av det i Degerfors finns ett Fotbollens hus, där Fotbollsakademin och Degerfors Fotbollsmuseum har sin verksamhet. Satsningen på nöje bygger på den framgång som Valsverket haft med sin underhållning i olika former.

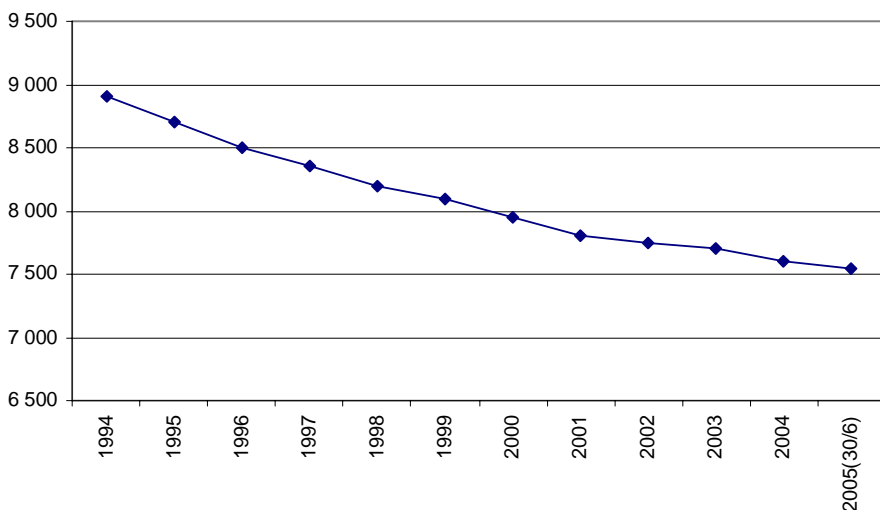
### 8.1.3 Hällefors kommun

#### *Bakgrund*

Hällefors är en traditionell bruksort med grunden i stål och järnproduktion från mitten av 1700-talet. Stålindustrin och stålverket har varit den helt dominerande arbetsplatsen i kommunen under flera decennier. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet genomgick kommunen en stor kris när omkring 1 000 arbetstillfällen försvann från stålverket och under samma tidsperiod lades även sågverket ned. Detta blev sammantaget en tydlig signal och symbol för basnäringarnas omstrukturering och det traditionella bruksamhällets nya problem-situation.

Sysselsättningsmässigt blev påverkan på kommunen betydligt hårdare än de ca 1 000 personer som direkt berördes, genom neddragningar inom andra sektorer och medföljande stora utflyttningar. Under en ganska snabb period under 1990-talet minskade befolkningen från omkring 10 000 till 8 000 invånare och har sedan fortsatt minska fast i långsammare takt. År 2004 uppgick befolkningen till knappt 7 700 personer.

Figur 8-4 Befolkningsutvecklingen i Hällefors 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB

Hällefors har dessutom andra bakomliggande problem att hantera. I likhet med många andra små inlandskommuner har kommunen en relativt låg utbildningsnivå och en ålderstruktur där en allt mindre andel arbetsföra ska klara av att försörja en allt större andel äldre befolkning.

### *Utgångsläget*

Samtidigt med basnäringarnas neddragningar och strukturproblem utvecklades nya strukturer i kommunen inom och med invigningen av restaurangutbildningen i Grythyttan år 1993. Detta var en ny näring som byggde på tjänster och upplevelser, med tydlig direkt kundkontakt och som vilade på en annan logik än den traditionella industrins. Dessutom förde den med sig hög akademisk utbildning till en lågutbildad kommun.

Även om Grythyttan med restauranghögskolan stod för ett nytt inslag i bruksmiljön där många såg utvecklingsmöjligheter så var – och är – fortfarande tillverkningsindustrin den klart dominerande näringen i kommunen. Inom industrin finns dessutom omkring 75 procent av sysselsättningen inom de tre branschgrenarna stål- och metallverk, metallvaror och maskinindustri.

I brytningen mellan det ”nya” och det ”gamla” i Hällefors under 1990-talet fanns givna spänningar och kulturkrockar, men det skapades samtidigt nya idéer och satsningar. Kommunen arbetade bl.a. för att utveckla en kompetensprofil inom formgivning och industridesign tillsammans med grannkommunen Ljusnarsberg samtidigt som satsningar fortsatte bl.a. inom restaurang/måltid med fokus i Grythyttan.

Under denna period genomförde kommunen ett rätt omfattande analysarbete med utgångspunkt i den drastiskt förändrade situation som kommunen stod inför. Inom ramen för det första regionala tillväxtavtalet togs ett lokalt tillväxtprogram fram och senare genomfördes också en klusteranalys över tre definierade utvecklingsområden: måltid, design- och formgivning samt teknik.

### *Samarbetet med delegationen*

Det är mot bakgrund av denna situation och pågående satsningar som man ska se Tillväxtdelegationens intåg i Hällefors under år 2002. Förväntningarna från kommunen på den tillsatta delegationen var inledningsvis inte så högt ställda, då de hade fått klart för sig av grannkommuner att det inte fanns några pengar att hämta. Enligt kommunen presenterades delegationens uppdrag och möjliga mervärde främst genom två delar: att kunna erbjuda ökad utvecklingskompetens i kommuner genom analys och utredningar och att kunna fungera som dörroppnare genom sitt kontaktnät på central nivå.



När delegationen ville att Hällefors skulle börja från ruta ett med en omvärldsanalys utifrån en ”analysspiral” som delegationen förslagit, var kommunen tydliga med att man inte var beredd att börja om med ett arbete som redan sågs genomfört i kommunen, även om det inte var gjort på delegationens vis. Från kommunens sida fanns en tydlig känsla av att delegationen inledningsvis inte hade tagit nog hänsyn till att kommuner befinner sig i olika utvecklingsskeden. I Hällefors kände man till problembilden och behövde snarare hjälp att formulera en mer samlad utvecklingsstrategi med grund i det arbete som pågick i kommunen. Man ville således hoppa över delegationens första steg och gå direkt på strategin. När detta väl hade accepterats upplevde man att delegationen gav ett bra stöd utifrån de behov som fanns i kommunen.

Genom delegationen anlätades en extern konsult för att arbeta fram ett strategidokument för kommunen. Strategin befäste i mångt och mycket det som man redan kände till i kommunen, men var en bra hjälp att strukturera de viktiga frågorna och tydliggöra kommunens framtida utvecklingsområden, samt fokusera insatserna inom dessa. De prioriterade områdena var: *måltid, design, teknik*. Strategin gav ett tio-punktprogram som fortfarande är aktuellt för kommunen idag och som fungerar som grund för prioriteringar och insatser som utvecklas under tiden.

Inom ramen för delegationens uppdrag fick sedan kommunen ytterligare analyskompetens i form av utredningar utifrån några olika ansatser. En regional omvärldsanalys genomfördes med utgångspunkt i ett pågående kommunövergripande samarbete i Östra Värmland. Denna visade bl.a. att Hällefors och Filipstad var de kommuner som skilde sig lite mer från de övriga strukturellt, men som även hade stora likheter sinsemellan. Analysen resulterade i ytterligare en studie av näringslivsstrukturen i Hällefors som bl.a. befäste kommunens tyngd och specialisering inom metallindustrin.

Inom ramen för kommunens satsning på måltider och med Grythyttans profil som bas genomfördes också en regional kompetenskartering över området Värmland/Örebro för att se möjligheter till synergier mellan branscher inom livsmedels- och paketeringsindustrin.

Enligt kommunen är det främst som kunskapsuppbyggare delegationen har använts i kommunen. Det har inte bedrivits någon mer allmän utvecklingsprocess under delegationens tid utan kommunens arbete har varit mer koncentrerat till olika insatser inom ramen för de prioriterade områdena där delegationens kompetens kommit in om det varit möjligt. Delegationen har i vissa fall kunnat fungera som en viktig dörröppnare bl.a. avseende kommunens problem med studentbostäder.

### *Hur ser det ut idag?*

Hällefors fortsätter utvecklingsarbetet i den riktning som pekades ut i strategin och tio-punktsprogrammet från 2002. Man menar att de senaste årens arbete och genomförda analyser bidragit till att skapa en högre medvetandenivå om behovet av utvecklingsarbete. Mindre kommuner har begränsat medel för att driva utveckling och de närliggande budgetfrågorna får nästan alltid högre prioritet. Kunskapsunderlagen har också varit viktiga för att kunna söka externa medel som möjliggjort vidare utvecklingssatsningar.

Strategiområdet *måltid* med utgångspunkt i Grythyttan har på detta sätt fått betydande externa medel (strukturfondsmedel etc.) för att försöka utveckla konceptet även ur ett regionalt perspektiv där stora livsmedelsaktörer som bl.a. Löfbergs Lila och Wasabröd ingår. Kärnan i måltidskonceptet vilar på utbildning och upplevelser men man ser också potentialer att utveckla hälsotemat till detta. Samtidigt noteras att detta är ett långsiktigt arbete där mycket fortfarande är i startskedet och det är svårt att ha en klar bild av effekterna.

Kommunens andra strategiområde *design* utvecklas vidare och kommunen har idag en eftergymnasial utbildning men eftersträvar högskolenivå. Ökad kompetens och utbildningsnivå är grundverkyget även i det tredje strategiområdet *teknik* där den tekniska utvecklingen för regionens stål- och verkstadsindustri står i fokus. Detta är det område som är störst av de tre avseende satsningar i utbildningar vilket också bekräftar det faktum att industrinäringen alltjämt är basen i samhället och fortsatt ses som en central framtidsnäring.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

Kommunen är generellt sett mycket positiv till det stöd som delegationen har kunnat bidra till. Man ansåg inledningsvis att delegationens modell inte riktigt var anpassad efter det läge som Hällefors befann sig i, men att delegationen lyssnade och anpassade sig efter Hällefors behovsbild som i det läget handlade om att lägga fast strategin. Konsultstödet har varit bra och värdefullt för att få sin egen situation betraktad med ett utifrånperspektiv. Analyserna anses ha bidragit till en ökad kunskapsnivå och handlingsberedskap i kommunen.

Som exempel på insatser kan nämnas delegationens stöd till genomförandet av kompetenskarteringen av livsmedels- och måltidsklustret i regionen. Förutom analysen bidrog delegationen aktivt till skapandet av ett regionalt aktörsnätverk där flera av de stora företagen i regionen genom detta initiativ träffades för första gången för att diskutera gemensamma utvecklingsmöjligheter.

Man noterar avslutningsvis att även om det händer mycket positivt så kvarstår flera av bakomliggande strukturella problemen i kommunen. Omstrukturerings-

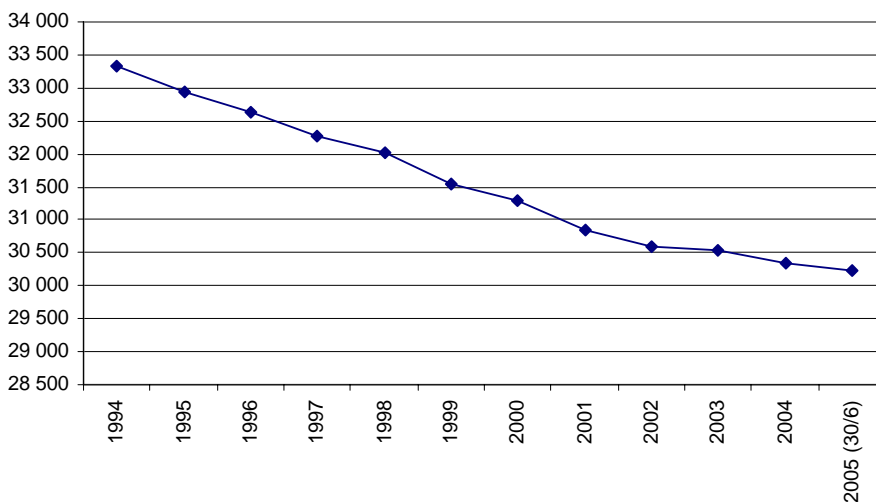
en inom industrinäringarna fortsätter och kommunen drabbades nyligen av ett nytt större varsel. Den begränsade arbetsmarknaden lokalt och möjligheten till arbetspendling till större arbetsmarknader utgör ett hinder. Befolkningen har långsamt fortsatt att minska, om än i lägre takt än tidigare. En fortsatt allt äldre befolkning i kommunen utgör därmed också ett stort reellt problem för framtiden.

#### 8.1.4 Karlskoga kommun

##### *Bakgrund*

Befolkningsutvecklingen i Karlskoga kommun har varit negativ under de senaste tio åren. Befolkningen har minskat med omkring 3 000 personer och uppgick år 2004 till omkring 30 300 personer. Minskningstakten har dock avtagit något under senare år.

Figur 8-5 Befolkningsutvecklingen i Karlskoga 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB

Kommunen har varit mycket beroende av försvarsmaterialindustrin genom Bofors och har drabbats hårt av neddragningar inom försvaret. Näringslivet är fortfarande dominerat av tillverkningsindustri, som svarar för omkring en tredjedel av arbetstillfällena. Kommunen har ett positivt pendlingsnetto och en relativt låg utbildningsnivå.

### *Utgångsläget*

Regeringens förslag om neddragning av försvaret år 1999 skulle visa sig få konsekvenser för stora delar av försvarsindustrin. För Karlskoga, vars arbetsmarknad och utveckling varit i det närmaste synonym med Bofors utveckling, skulle det få svåra effekter. Efter påtryckning hos regeringen kom Karlskoga kommun att bli en av de tio kommuner som fick stöd av Omställningsgruppen.

Vid denna tidpunkt, i början av 1999, saknades en struktur för utvecklingsarbete i kommunen. Förhoppningarna stod fortfarande till det som varit och drömmen om ett nytt glänsande Bofors levde kvar. Attityden om att ”det som är bra för Bofors, är bra för Karlskoga” präglade kommunen.

Flera svåra år under mitten av 90-talet hade emellertid börjat lägga grunden för något nytt. Föreställningen om att någon annan skulle kunna lösa problemen, kanske genom ett statligt paket eller någon annan storskalig lösning, började ersättas av en insikt om att det är kommunen själv som måste ta itu med problemen och söka nya vägar.

Det kommunala ledarskapet kan inte underskattas i detta sammanhang. Flera vill också peka på att det nya kommunalrådet sedan 1998, har haft stor betydelse för den mentala omsvängning som skett i kommunen. Det nya kommunalrådet har med stor envishet och personlig framtoning kommit att leda kommunen in i en ny tid, där kommunen och företagen med gemensam kraft lade grunden för utveckling. En företagarrepresentant beskriver detta som att Karlskoga gått från att vara ”en grå försvarsindustristad till en blomstrande, företagsvänlig stad”.

Varifrån kom denna kraft att ta itu med en gammal invand brukstradition? En viktig faktor var att tilltagande kriser under 90-talet hade kommit att öppna ett fönster för förändring. Det fanns en insikt om att något nytt måste göras. Tidpunkten var således mycket viktig. I processens inledning kom även Omställningsgruppen att spela en viktig roll.

### *Erfarenheter av Omställningsgruppen*

Omställningsgruppen arbetade utifrån två spår. Det ena var att svara för att nya jobb skulle tillföras drabbade kommuner, och det andra att få till stånd lokala utvecklingsprocesser enligt Söderhamnsmodellen. Frågan om jobblokalisering kom emellertid att förlama en stor del av arbetet. Istället för att lägga kraften på den egna förmågan kom kraven på utlovade jobb att matta ut kommunen. Detta hade dessutom underblåsts av att ministrar åkte land och rike runt med olika löften. Problemen blev uppenbara när dess löften inte kunde uppfyllas.

Inom ramen för Omställningsgruppens arbete genomfördes en omvärldsanalys som sedermera resulterade i en vision för Karlskogas framtida utveckling. Vision 2010 antogs i politisk enighet av kommunfullmäktige i oktober 2001 och har sedan dess varit vägledande för utvecklingsarbetet.

När den lokala utvecklingsprocessen hade fått styrfart bröts plötsligt kontakten med Omställningsgruppen. Gruppen lades ner – som planerat – och kommunen var lämnad att sköta det fortsatta arbetet på egen hand.

### *Samarbetet med delegationen*

När Tillväxtdelegationen tillsattes kunde Karlskoga konstatera att de redan gått igenom hela processen och därför inte behövde delta. Istället för att starta om från ruta ett kom Karlskoga istället att få tjäna som ett gott exempel och en inspiratör för andra kommuner. Våra intervjuer visar att Karlskoga var en viktig inspirationskälla för bl.a. grannkommunen Storfors.

Trots att Karlskoga kommit långt i sitt arbete – åtminstone i jämförelse med flera andra kommuner – fanns det områden som fortfarande var outvecklade. En viktig insats som TD initierade var det arbete som startade med en analys av olika funktionella samband i Östra Värmlandsregionen. Kartläggning av kluster och beskrivning av den lokala arbetsmarknadens utbredning gav upphov till nya tankar om utökat samarbete mellan flera kommuner i regionen. För Karlskoga innebar det ett närmande mot Degerfors och Kristinehamn.

Den externa aktören (TD) kunde i detta sammanhang bidra till att skapa nya mötesplatser där kommunledningarna fick tillfälle att stanna upp och reflektera kring samarbete. Kommuner som vanligen verkar under ett intensivt tryck att lösa dagsaktuella frågor behöver detta andrum för att kunna blicka framåt.

Kommunledningen påpekar samtidigt att det stundtals blir tämligen rörigt med alla de parallella processer som pågick. Det var Omställningsgruppen, Tillväxtdelegationen, Tillväxtavtal, Tillväxtprogram, Regionala utvecklingsprogram, strukturfondsprogram etc. När det gäller RTP har Karlskoga försökt relatera sig till det arbete genom att ta sin utgångspunkt i Vision 2010 och se på vilket sätt RTP kan bidra till att den visionen uppfylls.

### *Hur ser det ut idag?*

Det nuvarande utvecklingsarbetet baseras på Vision 2010 och går under beteckningen "Karlskoga lyfter mot Vision 2010". Flera arbetsgrupper finns etablerade och konkreta aktiviteter genomförs inom områden som rör infrastruktur, trygghet, riskkapital, utbildning och kompetensförsörjning, bemötande mot företag samt livsmiljö.

Visionsarbetet har bidragit till att skapa en naturlig mötesplats mellan kommun och företag. Enligt företagarerepresentanten är Vision 2010 ett levande dokument som beskrivs som ”vårt gemensamma”, inte bara kommunens.

Näringslivsorganisationen har förändrats och flera aktiviteter samlats i Näringslivets hus. Näringslivschefen disponerar egna utvecklingsmedel och arbetar bl.a. för att förbättra näringslivsklimatet, svara för entreprenörskapsprojekt i skolan och ett eget Komtek. En politikersafari genomförs under året, då varje politiker får besöka tre företag.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

Kommunledningen är positiv till TD och menar att det behövs någon utifrån som kan puffa på. Dagsaktuella kriser gör det annars svårt att lyfta blicken. Den externa insatsen är också viktig för att kommuner skall kunna ha förmåga och kompetens att hantera svåra kriser, t.ex. då ortens främsta arbetsgivare lägger ner sin verksamhet. Erfarenheterna från omställningsarbeten runt om i landet är till stor nytta för andra kommuner.

Mervärdet med TD har t.ex. varit att genom analysen av Östra Värmland ställa kommunerna inför fakta – ibland obehagliga – som kan ge upphov till nya processer och som ger oberoende argument för varför en förändring måste komma till stånd.

Trots att Karlskoga redan hade kommit mycket långt med utvecklingsarbetet har TD kunna bidra till att det fått ytterligare fart. Omställningsgruppen och TD har därigenom fungerat som jätten i degen.

Problemet är, ur Karlskogas horisont, att såväl Omställningsgruppen som TD har gått i graven och att processen inte längre följs upp och stöds utifrån. Enligt kommunledningen krävs det en uthållighet även i statens insatser. ”Det går inte att släppa något mitt i arbetet. Det måste finnas en uppföljning”, är en kommentar.

Enligt kommunledningens mening skiljer det inte särskilt mycket i Omställningsgruppens och TD:s upplägg och arbetssätt.

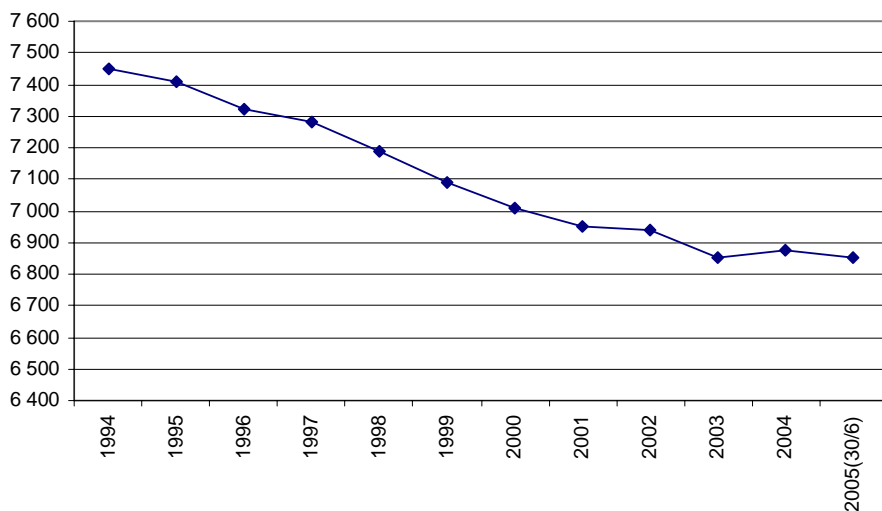
## 8.1.5 Färgelanda kommun

### *Bakgrund*

Färgelanda kommun hade en svag uppgång i befolkningen under en period fram till början av 1990-talet, men har sedan dess minskat med omkring sju procent. Denna utveckling delar man i stort med övriga kommuner i Dalsland.

Sysselsättningsutvecklingen har varit relativt stabil i kommunen och något mer gynnsam än övriga Dalsland, samtidigt som kommunen varit extremt beroende av en enda industri. Drygt 40 procent av sysselsättningen återfinns inom industrinäringen och jämfört med övriga Dalsland har man en förhållandevis stor areall näring samtidigt som tjänstenäringen är svagt utvecklad.

Figur 8-6 Befolkningsutvecklingen i Färgelanda 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB

Under senare år har utflyttningen ökat något och kommunen har befunnit sig i ett utsatt läge som framförallt kan ses i arbetsmarknadens sårbarhet genom att vara så starkt beroende av utvecklingen hos ortens stora privata arbetsgivare.

Färgelanda ligger precis söder om gränsen för stödområdet inom mål 2, vilket medfört att kommunen inte haft samma finansiella grund och erfarenhet att arbeta med utvecklings- och näringslivsfrågor som grannkommuner inom stödområdet. Det har också inneburit att Färgelanda stått lite vid sidan av den regio-

nala diskussionen och nätverken där strategiska utvecklingsfrågor behandlas. Färgelanda skulle även ha hamnat utanför Tillväxtdelegationens geografiska område, men kom med genom att hela Dalsland slutligen lyftes in i stödområdet.

### *Samarbetet med delegationen*

För Färgelanda passade det väldigt bra tidsmässigt med delegationens intåg under 2002. Kommunen hade en relativt ny utvecklingschef och delegationens erbjudande om analytisk plattform, processtöd och bollplank etc. passade kommunen som hand i handske. Kommunen erbjöds att göra en omvärldsanalys och blev väldigt nöjd med resultatet. De konstaterar att bilden i stort var känd sedan tidigare men att det viktiga var att det nu blev *en gemensam bild* för kommunen att samlas kring. Genom analysen tydliggjordes också att kommunen i de flesta avseenden har starkare länkar söderut mot trestadsregionen än mot övriga Dalsland. Även detta visste man i praktiken genom hur människor pendlar men det krävdes att någon utifrån lyfte fram det självklara: *”Det finns starka kulturer inom kommunen som håller fast att vi hör till Dalsland och att man därför ska söka samverkan främst inom landskapet”*.

Omvärldsanalysen blev sedan startskottet på en inledande utvecklingsprocess i kommunen, som drevs av kommunens utvecklingschef i nära samspel med delegationen. En grupp – Idé- och Utvecklingsgruppen – bildades med bred förankring i kommunen genom medverkan från olika lokala aktörer, politiska partierna, föreningar, organisationer och företag. Idé- och Utvecklingsgruppen gjorde i inledningen ett par studieresor till kommuner som genomgått försvarsnedläggningar för att lära av deras situation och utvecklingsarbete. Gruppen blev en bra miljö för diskussioner som också skapade ökad medvetandnivå om behov och insatser.

I enlighet med delegationens modell skulle gruppen arbeta fram profilområden för kommunens utveckling. Här kände dock gruppen rätt tidigt att det var mer relevant att hitta några centrala kärnområden att arbeta med och att eventuella profilområden istället måste få växa fram naturligt ur dessa. Från den mer övergripande strategiska Idé- och Utvecklingsgruppen skapades så under 2003 fyra kärnområden för kommunens utveckling: Industri, Grön Näring, Lärande och Boende/Livsmiljö.

Industrigruppen kom igång först eftersom en huvudfråga kretsade kring utvecklingen och beroendet av ortens stora industriföretag. I starten var det en handfull företag som insåg att för att behålla ett starkt näringsliv i kommunen måste företagen börja samverka inte bara inom orten utan också med en mer regional utgångspunkt. Analysen byggde på att det fanns en för liten kritisk massa hos



kommunens mindre industriföretag och framtiden sågs i att jobba mer i nätverk, komplettera varandras kompetenser och lära av varandra.

I denna veva hade också en företagsnedläggning på orten kunnat hindras genom att delar av verksamheten övertagits av personalen. Det nya företaget hade därmed visat att det gick att driva en fortsatt lönsam industriverksamhet på orten i mindre skala och mot samma kunder. Företagets VD är också aktiv i Industrigruppen och det lyckade exemplet har bidragit till att skapa en positiv kraft kring Industrigruppens arbete med tydliga idéer om hur det kan utvecklas vidare. De övriga tre kärnområdena har också kommit igång men ännu inte kommit lika långt i arbetet.

### *Hur ser det ut idag?*

Kommunen beskriver att utvecklingsarbetet drivs mer genom processer än styrdokument och man har därför fortfarande ingen samlad utvecklingsstrategi för kommunens långsiktiga arbete. Samtidigt bedrivs den påbörjade utvecklingsprocessen med ett uttalat syfte på år 2015. Idé- och utvecklingsgruppen ska vara den sammanhållande strategiska länken medan det praktiska utförandet är tänkt att ske inom kärnområdena eller framtida profilområden och bygga på uttalade behov och medverkan från dem som berörs. Hittills har Industrigruppen kommit längst och består idag av ett regionalt nätverk på ett 20-tal företag. Tillsammans har företagen en hög kompetens och når också en kritisk massa som behövs för att kunna ta större uppdrag. Industrigruppens framgångar har också betytt mycket för kommunen och gjort det enklare att motivera arbetssättet för att driva på utvecklingen inom övriga kärnområden.

Kommunen noterar samtidigt att man idag en tid efter delegationens avslutande står inför en andra fas. Mycket positivt har hänt som också långsamt börjat förändra samarbetsklimatet inom kommunen i en mer positiv riktning. Nu står man inför det kritiska skedet att orka fortsätta driva processen framåt och ta sikte mot nästa steg.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

För Färgelanda var det inget märkligt i att delegationen inte hade pengar att erbjuda eftersom de inte var van vid externa utvecklingsstöd. Färgelandas behov handlade om att få hjälp att skapa en gemensam problembild och därefter en målbild som alla kunde sträva mot. Därefter behövde kommunen kunskap och stöd för hur processen och utvecklingsarbetet skulle drivas framåt.

Enligt kommunen har delegationen varit mycket betydelsefull genom hela detta arbete. De noterar hur viktig personkemin är i alla typer av kontakter och kommunen fick en väldigt bra och tät relation med delegationen som fungerat

som både kunskapsstöd och bollplank genom processen: ”De har varit lyhörda för våra problem samtidigt som de kunnat vara väldigt tydliga och även ställa krav på oss i genomförande”.

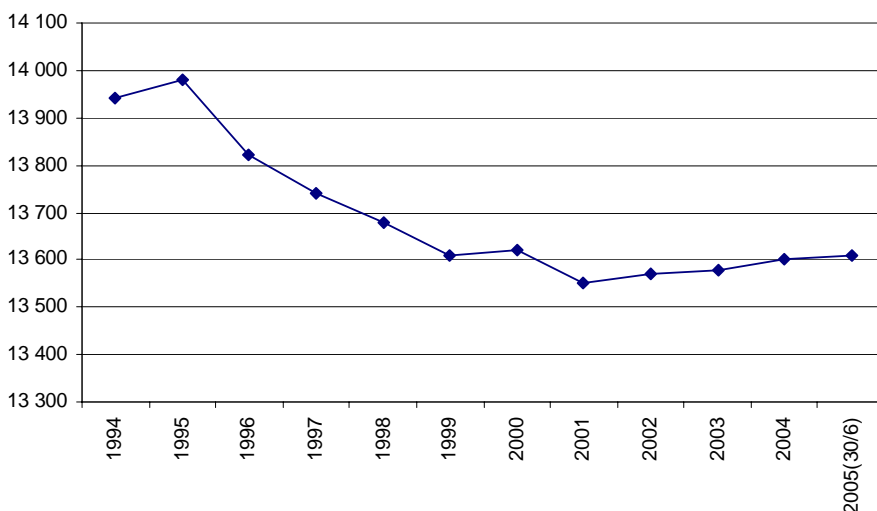
Med erfarenhet av delegationens arbete och med blicken riktad framåt ser Fär-gelanda fortsatt behov av ökad kunskap i bl.a. processledning och hur man bedriver förändringsarbeten. För att arbetet ska bli bra i de utvecklingsgrupper som startas krävs både kompetens, tid och resurser. Det är svårt att göra detta helt på ideell basis och därför menar man att det kanske skulle finnas möjlighet för mindre kommuner att få externt stöd att kunna bedriva ett nödvändigt för-ändrings- och utvecklingsarbete med sikte på framtiden.

### 8.1.6 Sunne kommun

#### *Bakgrund*

Befolkningsutvecklingen i Sunne har gått från kontraktion under den senare delen av 1990-talet till en stabilisering och viss ökning från år 2001 och framåt. Under den senaste tioårsperioden har det varit ett negativt födelsenetto, men detta har i regel balanserats mer än väl av ett positivt flyttningsnetto under de senaste fem åren. Andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning är lägre i Sunne (22 procent) än i länet (27 procent) och i riket (33 procent)

Figur 8-7 Befolkningsutvecklingen i Sunne kommun 1994–2005 (30/6). Antal personer



Källa: SCB

Kommunen har en nettoutpendling (475 personer år 2003) främst till andra kommuner i länet. Antalet sysselsatta (dagbefolkningen) är 5 200, varav knappt 70 procent av de sysselsatta är verksamma i privat sektor, vilket ligger i nivå med andelen i riket. Huvuddelen av männen (ca 85 procent) arbetar i privat sektor, medan kvinnornas sysselsättning är jämnt fördelad på offentlig (50 procent) och privat sektor (50 procent). Förvärvsfrekvensen (nattbefolkningen) är 74 procent, vilket nästan är i paritet med andelen för riket (76 procent).

Sunne har en högre andel sysselsatta i tillverkningsindustrin (22 procent) än i riket. Den grafiska branschen är betydande i Sunne med företag som Tetra Pak Packaging Material, Frantschach Coating Print Pac, Miller Graphics Scandinavia och Flexopartner AB. Dessa företag använder tryckmetoden flexografi, som är en miljövänlig metod med vattenbaserade färger. En snabb utveckling sker av denna teknik genom datorisering av olika delprocesser. I Sunne finns också en omfattande en grafisk utbildning (Broby gymnasium) och den svenska branschorganisationen för flexografi (Sweflex) har sitt säte på skolan. Totalt är ca 550 sysselsatta inom den grafiska branschen i vid mening.

Det andra profilområdet i Sunne är besöksnäringen. Sunne är en av landets största konferensorter, bl.a. på grund av det stora kulturella utbudet (Selma Lagerlöf, Göran Tunström, m.m). En av de största konferensanläggningarna är Selma Lagerlöf Hotell & Spa med 200 anställda. Totalt uppskattas besöksnäringen sysselsätta 600 personer i kommunen. Verksamheter inom jord och skog är också ett av Sunnes profilområden. Jord och skog har en dubbelt så hög andel av sysselsättningen i Sunne än i riket. Denna profilering har bl.a. inneburit att man startat ett naturbruksgymnasium.

### *Utvecklingsarbetet*

Den minskande befolkningen under andra hälften av 1990-talet, i kombination med en svag kommunal ekonomi, satte under 1998 igång en process om att arbeta fram en vision och strategi för hur Sunne skulle se ut om fem år. Kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen fick uppdraget att utarbeta detta dokument. Under 2000 remissbehandlades ett förslag till strategi som efter att ha behandlats tre gånger i kommunstyrelsen antogs av kommunfullmäktige i april 2001. Strategin antogs inte under politisk enighet men har ändå senare i praktiken blivit accepterad av alla politiska partier. Det är intressant att notera att det inte var en strategi enbart inriktad på näringslivsfrågor som antogs utan en kommunstrategi som gav en samlad inriktning av utvecklingsarbetet för hela kommunen.

I visionen nämner man bl.a. att utbildningsnivån skall höjas till genomsnittet för riket, att kommunen skall bli känd som en näringslivsfrämjande kommun,

att kommunikationer skall förbättras, att Sunne skall erbjuda boende i attraktiva lägen och att man skall bli centrum för den grafiska branschen i Sverige samt att kommunen skall vara känd för en mycket aktiv besöksnäring. Visionen mynnar ut i ett övergripande mål att Sunnes befolkning skall öka till 15 000 invånare. Detta skall uppnås genom att uppfylla tio delmål för olika områden:

- Attraktivt boende
- Attraktivt näringslivsarbete, bl.a. genom en koncentration på framtidsinriktade branscher som grafiska branschen, besöksnäringen och Spa-friskvård.
- Högre utbildningsnivå
- Förbättra kommunikationerna
- Öppna landskap/landsbygdsutveckling
- Utveckla besöksnäringen
- Utveckla barns och ungdomars möjlighet till delaktighet i beslutsfattandet
- Öka resurshushållningen
- Öka tryggheten
- Effektiv kommunal förvaltning

Det kan konstateras att strategin anknyter väl till problembilden och utvecklingsförutsättningarna för kommunen, t.ex. befolkningsminskningen, den låga utbildningsnivån samt styrkan och utvecklingskraften hos den grafiska branschen och besöksnäringen. För varje strategi eller delmål finns ett antal resultatmål angivna. För att kommunstrategin skall förbli ett levande dokument och styrinstrument i kommunen sker en kvartalsvis uppföljning av strategin.

Den mest påtagliga implementeringen av strategin har skett inom det grafiska området. TetraPak etablerade sig år 1992 i Sunne och var för sin verksamhet intresserad av att det fanns en grafisk utbildningsverksamhet i kommunen. Denna efterfrågan från Tetra Pak och den övriga industrin resulterade år 1993 i en investering om 11 miljoner kr för byggandet av BrobyGrafiska för att där bedriva ett grafiskt utbildningsprogram. Verksamheten, som började i en ombyggd industrilokal, har sedan dess byggts ut tre gånger för att tillfredsställa utbildningsbehoven hos företagen i Sunne men även hos övriga företag i den grafiska branschen. I BrobyGrafiska bedrivs gymnasieutbildning, kvalificerad yrkesutbildning (KY) och uppdragsutbildning.

År 2001 togs beslut att komplettera BrobyGrafiska genom att bygga ett Idé- och Designcentrum (IDEUM) till en kostnad av 40 milj. kr, varav 18 miljoner

kr från kommunen, 8 miljoner kr från länsstyrelsen och 12 miljoner i struktur-fondsmedel. På IDEUM, som ligger i nära anslutning till BrobyGrafiska, finns KY-utbildning, laboratorielokaler, kontorslokaler för nystartade företag och en inkubator, som samarbetar med Inova i Karlstad. BrobyGrafiska och IDEUM är också viktiga aktörer i innovationssystemet The Packaging Arena, vars syfte är att utveckla mer ”förädlade” förpackningar genom att kombinera kompetenser inom bl.a. design, tryckeri, konstruktion och fyllning/inpackning.

### *Samarbete med delegationen*

När Tillväxtdelegationen trädde in på scenen 2002/2003 hade kommunen således en kommunstrategi som man var i full färd med att implementera. Kommunen var något undrande över varför Tillväxtdelegationen hade startats och vad denna skulle kunna bidra med till kommunens utveckling. Av tradition är man inte så benägen att söka hjälp utifrån eller från centrala myndigheter – man har istället en stor tilltro på sina egna möjligheter att lösa olika problem. Dessutom var man genom eget utvecklingsarbete på väg att vända befolknings-utvecklingen.

Tillväxtdelegationen ville att Sunne kommun skulle göra en omvärldsanalys. Kommunledningen var dock inte intresserad av detta, eftersom man tidigare hade genomfört sådana analyser och nu befann sig i ett annat ske i utvecklingsarbetet genom att på olika områden försöka förverkliga kommunstrategin. Man upplevde att Tillväxtdelegationen hade till uppgift att besöka kommuner och förklara för dem att de måste arbeta med att få till stånd tillväxt. För Sunne var denna insikt och detta arbete redan ett passerat stadium genom att man var mitt uppe i det strategiska tillväxtarbetet.

Kommunen beslöt därför att avstå från att göra en omvärldsanalys och deltog inte heller i övrigt i delegationens verksamhet. Man deltog dock i de möten som anordnades för kommunerna i Västra Värmland där delegationen var representerad vid olika tillfällen. Dessutom fick man två till tre gånger hjälp av delegationen med kontakter som behövdes för olika projekt. Sammantaget har dock inte Tillväxtdelegationen haft någon betydelse för Sunnes utvecklingsarbete.

### *Samarbete inom RTP*

Sunne kommun anser att länsstyrelsen har fungerat bra som stöd i det lokala tillväxtarbetet. Kommunen har i de olika satsningarna i den kommunala strategin – bl.a. för att skapa ett gott företagsklimat och främja entreprenörskap – tagit det regionala tillväxtprogrammet (RTP) som en utgångspunkt. Länsstyrel-

sen har också genom sin finansiering verksamt bistått kommunen för att förverkliga bl.a. etableringen av IDEUM.

Kommunföreträdare påpekar dock att det verkar finnas en viss ambivalens hos olika delar inom länsstyrelsen. En del av denna driver olika tillväxtfrågor på ett förtjänstfullt sätt medan en annan del – närmare bestämt i plan- och miljöärenden – fattar beslut som kan motverka en utveckling av en kommun, t.ex. i frågor som rör strandskyddet. Detta är i och för sig inte förvånande – denna potentiella motsättning kan även aktualiseras internt i en kommun – genom att plan- och miljöärenden skall avgöras fristående från annan verksamhet i enlighet med lagstiftningen för dessa områden.

### *Förankringen av utvecklingsarbetet*

Man har i kommunen byggt upp relativt omfattande och frekventa kontakter med näringslivet, vilket sker i olika fora.

I näringslivsrådet, som har möte en gång i kvartalet, ingår representanter för Företagarna i Sunne, Majorskorna (företagarförening för kvinnor som är företagare), Hotellgruppen, Svensk Handel och LRF samt hela kommunstyrelsens arbetsutskott, inklusive kommunalrådet, kommunchefen, näringslivsutvecklaren, bildningsnämndens förvaltningschef, turistchefen och chefen för arbetsförmedlingen. Tidigare var det mest information från kommunens sida, nu försöker man ha en diskussion och ge ett stort utrymme för en dialog. Ibland har man också ett gästspel från någon organisation eller en intressant person.

Ett annat forum är de näringslivsträffar som kommunledningen har med de 15 största företagen, vilket i princip skall ske en gång i kvartalet. Vid dessa möten tar man upp bekymmer och problem som är gemensamma för företagen, bl.a. bredbandsfrågor och kommunikationer. Dessutom anordnas frukostmöten en gång i månaden (förutom under sommarperioden) då aktuella ämnen diskuteras ofta med erbjuden gäst som har expertkunskaper i det ämne som skall behandlas. Näringslivsutvecklaren i kommunen besöker också ofta företagen. Ibland genomförs dessa *besök* tillsammans med kommunstyrelsens ordförande. Man ”lyssnar av” av de frågor som är aktuella för företaget. Besöken är också ett sätt att synliggöra företagen.

Dessa olika kontakter har lett till ett positivt samarbetsklimat för relationerna mellan kommunledningen och företagen. Man träffas även för att roa sig tillsammans. Varje år har man exempelvis en Sunne-dag på Solvalla.

Kommunstrategin är i dag förankrad hos näringslivet, även om företagen inte var djupt involverad i framtagandet av strategin. Näringslivet fungerade snarast som en remissinstans för att få synpunkter på ett utkast till strategi. Det finns en

önskan hos både kommunen och näringslivet att företagen skall bli mer delaktiga i framtagandet av en ny strategi.

Det goda samarbetsklimat i Sunne avspeglas i Svenskt Näringslivs mätningar av företagsklimatet<sup>26</sup>. Enligt denna mätning 2005 har Sunne det bästa företagsklimatet i Värmland och kommer på 22:a plats i hela Sverige. Om man endast ser till det företagens sammanfattande omdöme rangordnas Sunne ännu högre (5:e plats).

### *Utvecklingsarbetet i framtiden*

Det pågår nu ett arbete på ett utkast till en ny kommunstrategi, för vilket ansvarar en ledningsgrupp bestående av kommunchefen och förvaltningschefer. Man kommer, som tidigare nämnts, att försöka involvera företagen mer i den fortsatta processen. Det är troligt att den nya strategin kommer att koncentreras till färre delstrategier för att möjliggöra en hårdare prioritering i utvecklingsarbetet. Man kommer sannolikt att i ännu högre grad än tidigare betona vikten av attraktivt boende (vilket till viss del förutsätter strandnära boende), industri- mark, industrilokaler och turism.

Från näringslivets sida betonas också vikten av att arbeta för bättre kommunikationer. Dessa behöver förbättras när det gäller riksväg 55 mellan Sunne och Karlstad samt järnvägen mellan Karlstad-Sunne-Torsby. Dessutom är det viktigt att flygplatsen i Kil finns kvar. Ett oroselement för den grafiska industrins framtid i Sunne är om tryckeritekniken förändras radikalt. Det finns en tendens att denna teknik alltmer utvecklas till digitalt tryck. Man försöker förbereda sig på en sådan förändring genom att flytta in en tryckpress med digital teknik på IDEUM.

---

<sup>26</sup> Företagsklimat är inte ett oproblematiskt och entydigt begrepp. För en diskussion om detta begrepp och Svenskt Näringslivs undersökning, se *Näringslivsklimat och entreprenörskap – en jämförande studie mellan Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län* (2005). Rapport av EuroFutures på uppdrag av länsstyrelserna i Värmland, Dalarna och Gävleborg

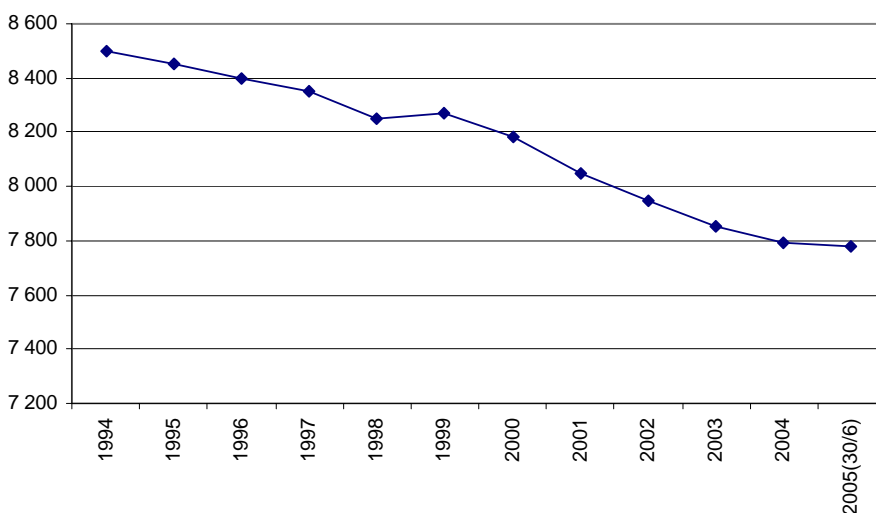
## 8.2 Inlandsdelegationen

### 8.2.1 Bergs kommun

#### *Bakgrund*

Bergs kommun är belägen i södra delarna av Jämtland. Svenstavik är huvudort med ca 1 100 invånare. Övriga orter är Hackås och Åsarna. I kommunen finns också omkring 125 byar. Kommunen är historiskt sett en jord och skogsbrukskommunen och har fortfarande ett stort antal småföretagare. Befolkningen har minskat med ca 10 procent sedan 1994 och har år 2004 knappt 7 780 invånare. Det innebär ca 1,4 invånare per kvkm.

Figur 8-8 Befolkningsutvecklingen i Bergs kommun 1994–2005 (30/6). Antal personer.



Källa: SCB

En stor del av sysselsättningen finns inom arbetsintensiv industri. Andelen med högre utbildning är låg i jämförelse med Jämtland och riket som helhet. Bergs kommun ingår i Östersunds pendlingsområde. Omkring 85 procent av den arbetande befolkningen har dock arbete i hemkommunen.



### *Utgångsläget*

Efter en lång period av politisk stabilitet i Bergs kommun under centerpartistiskt styre följde några år av politiska konflikter i slutet av 90-talet. Detta gav upphov till ett nytt lokalparti – Bergspartiet – som i valet 2002 fick 41,6 procent av rösterna. Efter två år av minoritetsstyre bildades en ny majoritet bestående av Bergspartiet, socialdemokraterna och folkpatriet.

I början av 2000-talet var Bergs kommun starkt präglad av en minskande befolkning. Det ekonomiska läget förvärrades och betecknades av kommunalrådet som en "ekonomisk härdmälta". Återkommande besparingar minskade det ekonomiska utrymmet för nya satsningar. Insikten väcktes om att något nytt måste göras för att stoppa den nedåtgående utvecklingen. Till kommunens styrkor hörde ett starkt småföretagande, sprunget ur den gamla jord- och skogsbrukstraditionen. Till svagheterna hörde ett svagt utvecklat socialt kapital och attityder som varit hämmande för samarbete mellan de många företagen.

Ansvar för det näringslivsfrämjande arbetet vilade på Utvecklingscentrum i Berg AB (UCAB). Bolaget hade fyra anställda och svarade för utvecklingsfrågor i vid mening, inkluderande turism, marknadsföring, samarbete skolanäringsliv samt initiativ i olika byautvecklingsprojekt. UCAB var huvudman i en lång rad utvecklingsprojekt, bl.a. med EU-finansiering. År 2002 fanns det inget formellt partnerskap för samarbete med näringslivet. Inte heller någon vision eller långsiktig strategi fanns fastlagd.

### *Samarbetet med delegationen*

När Inlandsdelegationen först närmade sig kommunen föreföll uppdraget tämligen klart. Det gällde att lägga grunden för utveckling. Metoden för detta att ta sin utgångspunkt i en omvärldsanalys och utifrån denna skapa en vision, strategi och handlingsplan. Till en början upplevde kommunen att denna modell var för styrd och inte tillräckligt väl anpassad till kommunens egna behov. Politisk oro under ett par år kom dessutom att ta energi från den nödvändiga utvecklingsprocessen. Det var exempelvis svårt att argumentera för resurser till en omvärldsanalys när den kommunala ekonomin inte var i balans. När omvärldsanalysen slutligen genomfördes och presenterade för kommunfullmäktige hade det redan blivit september 2004.

Omvärldsanalysen togs dock emot med ett igenkännande, även om vissa viktiga utvecklingsområden för Bergs kommun, exempelvis upplevelseindustrin, inte hade räknats in som näringsgren. I vissa delar har omvärldsanalysen uppfattats som väl akademisk och stundtals svår att greppa för dem som inte är vana vid tillväxtpolitikens teori och terminologi.

### *Hur ser det ut idag?*

Under de år som gått sedan valet 2002 har stor energi lagts på att få bukt med den kommunala ekonomin. En viktig del i detta arbete har varit en omorganisation som inneburit att all kommunal verksamhet samlats i en verksamhetsnämnd från februari 2005. Detta ger möjlighet att överblicka kommunens samlade verksamhet och bryter några av de stuprör i organisationen som etablerats under lång tid.

UCAB har stundtals uppfattats som en satellit i den kommunala verksamheten och hela näringslivsarbetet kommer därför att organiseras om. UCAB avvecklas och näringslivsarbetet lyfts istället in under kommunledningen så att det får bättre förutsättningar att genomsyra hela organisationen. Kommunens målsättning är att utöka samarbetet med näringslivet. En ambition är att den framgångsrika Idrottsalliansen skall kunna få en motsvarighet i en Företagsallians. Därigenom är förhoppningen att nya arenor för samarbete mellan företag ska kunna skapas, med nya idéer och ett vassare näringsliv som följd.

Omvärldsanalysen har kommit att fungera som ett avstamp för ett visions- och strategiarbete som fastställts av kommunfullmäktige i oktober 2005. Under året kommer ett externt samråd att ske inom fem olika utvecklingsgrupper:

- Lockande boende
- Våga satsa som entreprenör
- Samspel kommun och företag
- Spänn bågen genom kompetensutveckling för alla.
- Vinnande värdskap

I februari 2006 kommer en slutlig strategi att behandlas av fullmäktige. Parallellt med detta kommer en framtidsgrupp att bildas för att blicka framåt och ge underlag inför kommande steg.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

Att vara kommunalråd är ibland en mycket utsatt position. Det kan underlätta att ha någon extern person att vädra tankar med och få uppslag till nya idéer. Inlandsdelegationen och dess medarbetare har haft en viktig roll i detta avseende under hela mandatperioden.

Delegationen har fungerat som bollplank, dörröppnare mot Stockholm och kunskapsbank. Den har även kunnat visa på alternativa arbetssätt, baserade på beprövad erfarenhet.

Mervärdet har således varit att ge Bergs kommun verktyg att arbeta med utvecklingsfrågor genom att betona samarbete mellan kommun och näringsliv. Kommunen har även fått *stöttning* i sitt arbete och jämförelser med andra. Kommunen uppfattning är att delegationen givit mycket mer nytta än t.ex. RTP, som inte anses gå i takt med kommunens behov.

Kommunens kritik mot delegationen är den bristande långsiktighet som funnits i arbetet. Behovet av hjälp fanns även efter att broarna var byggda. Enligt kommunens uppfattning borde ID därför ha permanentats i någon form. Enligt kommunledningen behövs det förändringsbenägna, permanenta strukturer som kan stödja kommuners utvecklingsarbete.

## 8.2.2 Bodens kommun

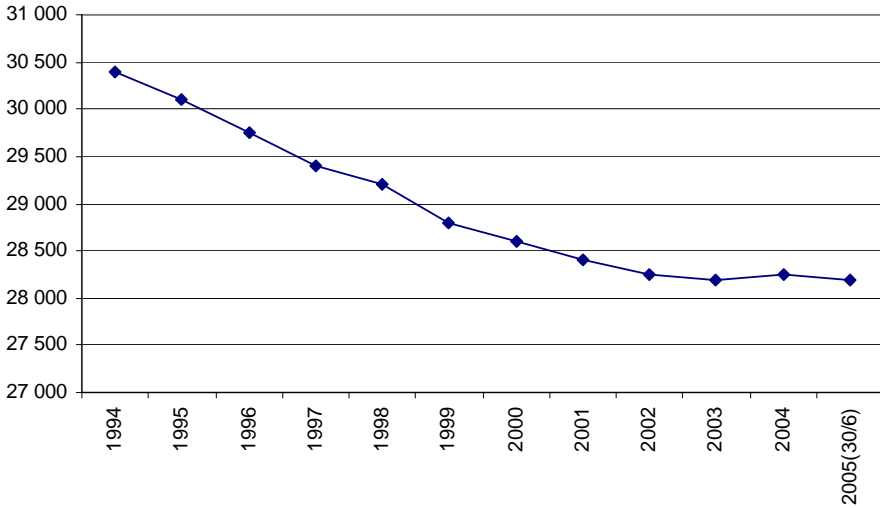
### *Bakgrund*

Boden har sedan 1994 haft en vikande befolkningsutveckling. Mellan 1994 och 2004 minskade folkmängden med nästan sju procent till ca 28 300 personer år 2004, vilket motsvarar en minskning i genomsnitt med 0,7 procent per år. Sedan år 2001 har det dock varit en tendens till en svagare takt i befolkningsminskningen och år 2004 var det t o m en viss ökning (0,2 procent) av folkmängden. Under det första halvåret 2005 minskade befolkningen marginellt. Utvecklingen under de senaste åren innebär att folkmängden i dag ligger på nästan samma nivå som år 2002.

Den starka minskningen av antalet invånare Boden fram till 2001 beror i första hand på en betydande nettoutflyttning, men en bidragande orsak var också ett negativt födelsenetto. En väsentligt minskad nettoutflyttning år 2002 och en nettoinflyttning sedan dess har medfört att befolkningsutvecklingen stabiliserats. Födelsenettet har dock fortsatt att vara negativt.

Utbildningsnivån hos befolkningen i Boden – med dess traditioner som tjänstemannastad – är hög. Andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning är lika stor i Boden som i riket (33 procent) och högre än i länet (29 procent).

Figur 8-9 Befolkningsutvecklingen i Boden 1994–2005 (30/6). Antal personer.

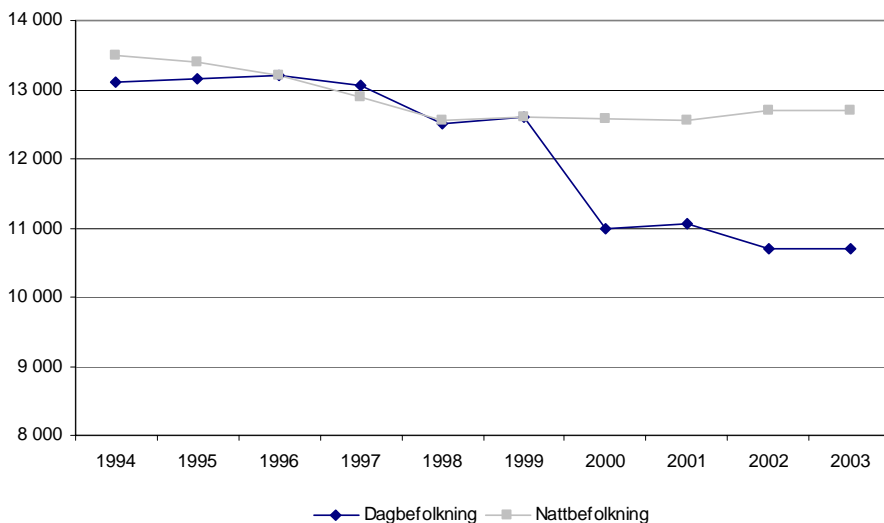


Källa: SCB

Nettoutpendlingen är betydande (ca 2 000 personer 2003), främst till Luleå. Den omfattande pendlingen – 3 800 personer ut från och 1 800 in till kommunen – innebär att nästan en tredjedel av Bodens förvärvsarbetande befolkning (nattbefolkning) arbetar utanför kommunen. Boden kan därför i viss mening ses som en ”boendekommun”. Antalet sysselsatta i dagbefolkningen minskade år 2000 med 1 800 personer pga. nedläggningen av Bodens lasarett och neddragningarna vid Bodens garnison.

Detta innebar dock ingen större minskning av folkmängden eller antalet sysselsatta bland de boende i Boden (nattbefolkningen) genom att man nu i stället kom att pendla till arbetsplatser utanför kommunen, främst sjukhuset i Sunderbyn, som ligger i Luleå kommun mellan Luleå och Boden. Detta har också fått till effekt att förvärvsfrekvensen (nattbefolkningen) i Boden har kunnat hållas uppe på samma nivå som i riket (76 procent) och är högre än i länet (72 procent). Den stora utpendlingen till Luleå medför att utvecklingen av arbetsmarknaden och näringslivet i Luleå kommer att få stor betydelse även för Boden.

Figur 8-10 Utvecklingen av antalet sysselsatta i dagbefolkningen och nattbefolkningen i Boden 1993–2003.



Källa: RAMS, SCB

### Utvecklingsförutsättningar

Knappt 40 procent av de 10 700 sysselsatta (dagbefolkning) i Bodens kommun är verksamma i privat sektor, vilket är betydligt lägre än i riket (70 procent). Nästan hälften av männen arbetar i privat sektor, medan kvinnorna företrädesvis är sysselsatta i den offentliga sektorn (72 procent). Trots en minskad total sysselsättning har antalet anställda i den privata sektorn ökat sedan år 1993.

Näringslivsstrukturen utmärks av att offentlig förvaltning väger tungt med knappt en fjärdedel av den totala sysselsättningen (dagbefolkningen), vilket är långt över genomsnittet för riket (6 procent). Den stora andelen för offentlig förvaltning förklaras av att den militära verksamheten räknas till denna näringsgren. Försvaret har fortfarande en betydande verksamhet i Boden; nedskärningarna i början av 2000-talet innebar att sysselsättningen i försvaret gick ned från 1 700 till 1 100 anställda. De strukturförändringar som skett i försvaret senare har i stort sett inte inneburit någon minskad sysselsättning. I dag ingår i Bodens garnison enheterna Norrbottens Regemente, Norra Militärdistriktstaben, Artilleriregementet och Försvarsmaktens logistik.

Tillverkningsindustrin sysselsätter relativt sett betydligt färre i Boden (5 procent) jämfört med i länet (16 procent) och i riket (18 procent). Detta är också

fallet för företagstjänster och finansiell verksamhet. Näringslivet utmärks även av en utpräglad småföretagsstruktur. Det finns endast ett fåtal företag som har mer än tio anställda och av dessa har bara ett par omkring 100 anställda.

### *Utvecklingsarbetet*

I samband med försvarsbeslutet under våren 2000 bildades en lokal omställningsgrupp för att bl.a. i det korta perspektivet få till stånd etableringar av nya verksamheter inom statlig och privat verksamhet. I anslutning till försvarsbeslutet beslutades om 75 statliga ersättningsjobb och 425 privata, totalt 500 arbetstillfällen. Av detta har 200 arbetstillfällen infriats, varav 50 statliga (distansapotek) och 150 privata (call centerföretaget Silentium).

Nedläggningen av sjukhuset och den minskade verksamheten i försvaret satte också igång ett utvecklingsarbete i kommunen som hade till syfte att Boden skulle få en mer differentierad näringslivsstruktur. Bodens framtida utveckling bedömdes behöva vila på fler ben än enbart den offentliga sektorn. Problemet var dock inte den stora offentliga sektorn utan att denna inte hade kompletterats i tillräcklig grad med aktiviteter i den privata sektorn. Detta arbete mynnade ut i en utvecklingsplan som färdigställdes år 2000 och beslutades i kommunfullmäktige i februari 2001.

Enligt visionen i utvecklingsplanen skall Boden – förutom att vara ett militärt centrum – bli en entreprenörs- och innovationsstad. Detta skall ske samtidigt som Boden profileras som bostadsort genom att människor i ännu högre grad än tidigare finner att Boden erbjuder en god bostads- och livsmiljö med förstklassig god kommunal service inom bl.a. utbildning, vård och omsorg. Boden skall bli känt som militär- och företagastaden, vilket också bör bli mottot för utvecklingsarbetet i kommunen. För att denna vision skall bli verklighet, måste det enligt planen ske stora förändringar inom olika områden:

- Utvecklingsarbetet skall förankras hos alla i kommunen för att därigenom ge det en legitimitet.
- Boden skall få en starkt förbättrad och konkurrenskraftig utvecklingsmiljö som lägger grunden för en expansion av den privata sektorn och även bidrar till goda verksamhetsförutsättningar för den offentliga sektorn. Detta innebär bl.a. en mer positiv attityd till företagare och nyföretagande, en inställning som möjliggör avknoppningar från offentliga verksamheter, tillgång till utbildad arbetskraft och utbildningsmöjligheter samt skapande av ett öppet och fruktbart samarbetsklimat med Luleå.

- Utvecklingsarbetet skall leda till ett betydande antal nyetableringar i vissa utvalda branscher och tillväxt i de befintliga företagen. Detta innefattar nyetableringar, avknoppningar och utveckling av verksamheter som har en koppling till försvaret, vården och miljön samt i branscher som turism och informationsteknologi.
- I den bild av Boden som kommuniceras externt och internt skall Boden marknadsföras som militär- och företagastaden med det goda boendet.

Utvecklingsplanen konkretiseras sedan på ett stort antal delområden samlade under fem huvudområden: 1. Förankring av utvecklingsarbetet, 2. En konkurrenskraftig utvecklingsmiljö, 3. Strategiska utvecklingsområden, 4. Företagsutveckling och 5. Marknadsföring av den nya Bodenbilden. Utvecklingsplanen har en bred ansats genom att den omfattar även andra delområden än rena näringslivsfrågor. Detta framgår t.ex. av de frågor som behandlas under huvudområdet konkurrenskraftig utvecklingsmiljö.

Utvecklingsplanen har konkretiserats ytterligare i en handlingsplan för åren 2003–2004, där följande fem utvecklingsområden prioriteras. För varje område anges mål, t.ex. antal nya arbetstillfällen, antal nya företag och etablering av ”yrkeshögskola” i Boden.

- Utveckling av befintligt näringsliv
- Nyföretagande
- Utbildning
- Landsbygdsutveckling
- Externa etableringar

### *Samarbetet med delegationen*

Boden hade tidigare ingått bland de kommuner som omfattades av Omställningsgruppens verksamhet. Omställningsgruppen förespråkade att Boden skulle genomföra en omvärldsanalys, vilket dock kommunen inte var intresserad av. Man menade att man genomfört en omvärldsanalys i samband med att utvecklingsplanen togs fram och det även fanns andra utredningar inom olika områden där analysen av omvärldsfaktorer ingick som en del. Det är därför inte förvånande att kommunen inte visade någon större entusiasm för Inlandsdelegationens ”nygamla” förslag att sätta igång med omvärldsanalys. Boden befann sig i helt annat läge i sitt utvecklingsarbete där det var fråga om att genomföra konkreta projekt och åtgärder inom ramen för utvecklings- och handlingspla-

nerna – det var därför ingen god idé att börja om från ruta ett med en omvärldsanalys.

Det fanns från kommunens sida också en tveksamhet till själva ”affärsidén” för Inlandsdelegationen. Denna hade inga instrument till sitt förfogande och dess verksamhetsområde var mycket stort. Detta borgade inte för en god effektivitet, vilket också medförde att delegationens renommé inte var den bästa. När man inrättade delegationen verkar man inte ha förstått vilka samband som skapar ekonomisk tillväxt. Man borde istället ha satsat mera på infrastrukturen avseende kommunikationer.

Bodens kommuns enda kontakt med Inlandsdelegationen i fortsättningen var deltagande i två seminarier, varav ett handlade om vuxenutbildning. Detta seminarium gav idéer som senare materialiserades i ett projekt om allmän kompetensförsörjning, för vilket man fick stöd från Centrum för Flexibelt Lärande för att bl.a. bygga upp ett lärcentrum.

Sammantaget har kontakten med Inlandsdelegationen varit i det närmaste försumbar och delegationen har inte haft någon inverkan på utvecklingsarbetet i kommunen.

### *Förankringen av utvecklingsarbetet*

Utvecklingsarbetet i näringslivsfrågor leds av kommunens Näringslivsstyrelse, som består av sju politiker från alla partierna. Partierna är i stort sett ense om den förda politiken på detta område. Det verkställande organet är Näringslivsförvaltningen, som har ett relativt stort antal tjänstemän – en näringslivschef och sju handläggare<sup>27</sup> – för en kommun av Bodens storlek. Detta kan ses som ett uttryck för att kommunen lägger stor vikt på utvecklingsarbetet och på att förverkliga utvecklingsplanen.

Kommunledningens kontakter med näringslivet sker bl.a. genom månatliga möten med företagare och företagens organisationer. Företagen har fortlöpande informerats och fått lämna synpunkter på utvecklingsarbetet och den antagna utvecklingsplanen. Dessutom har man frukostmöten med företagarna och arrangerar näringslivsdagar med ett stort antal deltagare då man vid en näringslivsgala delar ut priser till förtjänta företagare. Näringslivsförvaltningen har också tillsammans med näringslivet startat en gemensam portal, som innehåller relevant information för näringslivet.

---

<sup>27</sup> Kostnaden för flera av dessa tjänstemän torde finansieras med medel från olika projekt (bl.a. EU-medel) och belastar därför inte kommunens reguljära budget.



### *Utvecklingsarbetet i framtiden*

Utvecklingsarbetets organisation kommer att förändras och få ett bredare ansvarsområde än tidigare. Näringslivsförvaltningen kommer slås samman och samlokaliseras med kommunens arbetsmarknadsenhet och vuxenutbildning. Man vill därigenom samla utvecklingsfrågorna på ett ställe i den kommunala organisationen. Näringslivschefen blir chef för den nya utvecklingsenheten. Till den nya verksamheten kommer att knytas ett utvecklingsråd bestående av bl.a. näringslivschefen, kommunchefen, ordföranden i näringslivsstyrelsen och en representant från universitet i Luleå.

Kompetensförsörjningsfrågor kommer att vara ett prioriterat område i framtiden. Det är viktigt att stärka vuxenutbildningen och att utveckla denna i samarbete mellan politiker, förvaltning, andra offentliga aktörer (försvaret), företag och universitetet. Yrkehögskoleutbildningar kan vara en del i ett sådant samarbete. Det finns ett intresse från företag och organisationer när det gäller en akademisk samverkanspartner inom risk- och säkerhetsområdet. Det pågår nu en uppbyggnad av en ny centrubildning vid Luleå tekniska universitet kallad Centrum för Säkerhet, CFS. Målet är att i Bodens kommun erbjuda utbildning, forskning och utveckling som gör det möjligt att identifiera risker i tekniska/beteendevetenskapliga/sociala system/projekt, arbeta förebyggande med identifierade risker samt lära av erfarenheter från incidenter/olyckor. Inom ramen för CFS och den nyskapade Arena Risk och Säkerhet håller projektgruppen på att ta fram ett förslag till en tvåårig yrkehögskoleutbildning inom området Risk och Säkerhet.

Ett annat projekt, till vilket också kan kopplas yrkehögskoleutbildningar, är en centrubildning eller FoU-enhet för arkivering av digitala dokument eller arkiv. Flera statliga myndigheter är intresserade av att skapa ett digitalt arkiv. En styrgrupp har bildats – i vilken ingår representanter från Riksarkivet, Bodens kommun och Umeå universitet – för att utreda denna fråga.

Ytterligare ett projekt som förtjänar att nämnas är Winternet som är ett nytt nationellt centrum för friskvård, motion, idrott och elitidrott. I verksamheten i Boden finns ett toppmodernt och unikt test-, rådgivnings-, forsknings- och utvecklingscentra. Där kan det friskvårdssatsande företaget och idrottsutövare, från motions- till elitnivå, få hjälp med att utvecklas i sin aktivitet eller sport. Man kommer även att lägga stor vikt vid att hjälpa företag och organisationer med friskvårdssatsningar. Verksamheten betraktas som unik i världen. Med hjälp av anställda läkare, sjukgymnaster, fysiolog och idrottslärare kan man erbjuda mycket avancerade och kvalitetssäkrade fysiologiska och fysikaliska tester – både i inom- och utomhusmiljö. Huvudman för Winternet är Luleå tekniska universitet.

Lokal- och markmässigt står man för två utmaningar eller möjligheter. Institutionen för hälsovetenskap i Boden kommer att läggas ner 2006 och flytta till Luleå. Lokalerna för institutionen rymmer 120 arbetsplatser och undervisningslokaler som används vid utbildningen av 1 100–1 200 studenter. Mark omfattande 125 000 m<sup>2</sup> och 84 000 m<sup>2</sup> i lokalyta frigörs när försvaret lämnar helikopterområdet och Ing 3. Kommunen är intresserad av att ta över detta område som skulle kunna användas för tillverkningsverksamhet, biltester, privata helikopterföretag och övningsbana för bilar.

Dessutom är samarbetet mellan Luleå och Bodens kommun en prioriterad fråga. Detta samarbete kan omfatta bl.a. gemensam marknadsföring och gymnasieutbildning. Det kan nämnas att man idag har en arbetsgrupp i näringslivs- och stadsbyggnadsfrågor.

### 8.2.3 Lycksele kommun

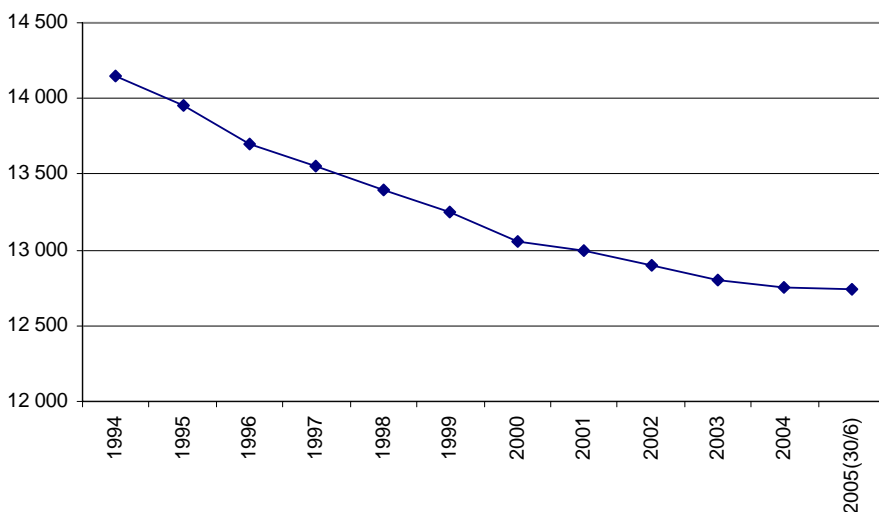
#### *Bakgrund*

Folkmängden i Lycksele har minskat starkt under det senaste årtiondet. Mellan 1994 och 2004 minskade folkmängden med nästan tio procent till 12 771 personer år 2004, vilket motsvarar en minskning i genomsnitt med 1,0 procent per år. Sedan 2001 har det dock varit en tendens till en något svagare takt (0,5–0,8 procent) i befolkningsminskningen och under första halvåret 2005 var det en marginell minskning (14 personer) av folkmängden.

Den starka minskningen av antalet invånare i Lycksele beror på att både födelsenettet och flyttningsnettot har varit negativa under perioden. Under senare hälften av 1990-talet var det negativa flyttningsnettot den starkast bidragande orsaken till befolkningsminskningen. Detta hängde till viss del samman med att det var en relativt stor utflyttning av utländska medborgare under denna period.

Under de första åren på 2000-talet är bilden den motsatta. Under åren 2001–2004 svarar det negativa födelsenettet för en större del av minskningen av befolkningen än flyttnettet. Återigen beror detta på flyttningar av utländska medborgare men nu med ett motsatt tecken. Till skillnad mot slutet av 1990-talet har det varit en nettoinflyttning av utländska medborgare till Lycksele under perioden 2001–2004.

Figur 8-11 Befolkningsutvecklingen i Lycksele 1994–2005 (30/6). Antal personer



Källa: SCB

### Utvecklingsförutsättningar

Utbildningsnivån hos befolkningen i Lycksele är lägre än i länet och riket men högre än i flera andra inlands- och glesbygdskommuner. Andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning är 24 procent i Lycksele jämfört med 35 procent i länet och 32 procent i riket. Den höga andelen i länet beror på att universitetsstaden Umeå – med en hög andel högutbildade – väger tungt vid beräkningen av genomsnittliga andelen i länet. Umeå universitet, som har personal och egna utbildningslokaler i Lycksele, driver tillsammans med Lycksele Lärcentrum flera högskoleutbildningar i kommunen (120 studenter), t.ex. utbildningar till produktionsingenjör, socionom, sjuksköterska med IT-profil och GIS-ingenjörer. Utbildningen sker inom ramen för Akademi Norr som är ett samverkansprojekt mellan 13 kommuner i de fyra nordligaste länen.

Inpendlingen till arbete i Lycksele, främst från angränsande kommuner som Storuman, Vindeln och Malå, uppgick år 2002 till 850 personer, vilket motsvarar 14 procent av sysselsättningen (dagbefolkningen) i Lycksele. Utpendlingen är betydligt mindre (520 personer), vilket innebär en nettoinpendling till Lycksele om 320 personer. Nettoinpendlingen kan ses som ett uttryck för att Lycksele till viss del är en nod eller stödpunkt för utveckling för flera kommuner i inlandet. I Lycksele finns t.ex. ett sjukhus med stort upptagningsområde, rättsväsen och regionala beslutscentra för bl.a. vissa skogskoncerner. Vissa av dessa

beslutscentra har dock under 2000-talet fått ett mindre geografiskt ansvarsområde än tidigare.

Antalet sysselsatta i dagbefolkningen har varit relativt stabil under 2000-talet; sysselsättningen har minskat med tre procent sedan år 2000 till drygt 5 700 år 2004. Minskningen är främst hänförlig till vård och omsorg samt metallindustrin. Ungefär 50 procent av de sysselsatta (dagbefolkningen) är verksamma i privat sektor, vilket är en betydligt mindre andel än i riket (69 procent). Männen arbetar främst i privat sektor (75 procent), medan kvinnorna till 70 procent är sysselsatta i den offentliga sektorn. Förvärvsfrekvensen (nattbefolkningen) i Lycksele ligger ungefär på samma nivå som i riket (76 procent).

Näringslivsstrukturen utmärks av att både jord-/skogsbruk och vård/omsorg har betydligt högre andelar (7 procent resp. 28 procent) av den totala sysselsättningen (dagbefolkningen) än motsvarande andelar i såväl länet som riket. Dessutom är turism en väsentlig näringsgren, inte minst genom Hotell Lapplands verksamhet. Tillverknings- och utvinningsindustrin spelar relativt sett en mindre roll (15 procent) i kommunens näringsliv än vad som är fallet på läns- och riksnivå.

De största branscherna är metallindustri, träindustri och gruv- och mineralutvinning. Den senare branschen väntas under de kommande åren öka betydligt i omfattning genom gruvetableringar bl.a. av Dragon Mining i Svartliden (febr 2005) och av Lappland GoldMiners i Fäbodliden (öppnar troligen 2007). Dessa gruvetableringar uppskattas att på sikt kunna skapa totalt 3 600 arbetstillfällen för Storumans och Lycksele arbetsmarknadsregioner. Efter investeringsfasen kommer ökningen på årsbasis att vara 400 arbetstillfällen<sup>28</sup>. I dagsläget är Boliden Minerals gruvverksamhet i Kristineberg den största privata arbetsplatsen i kommunen.

### *Utgångsläget*

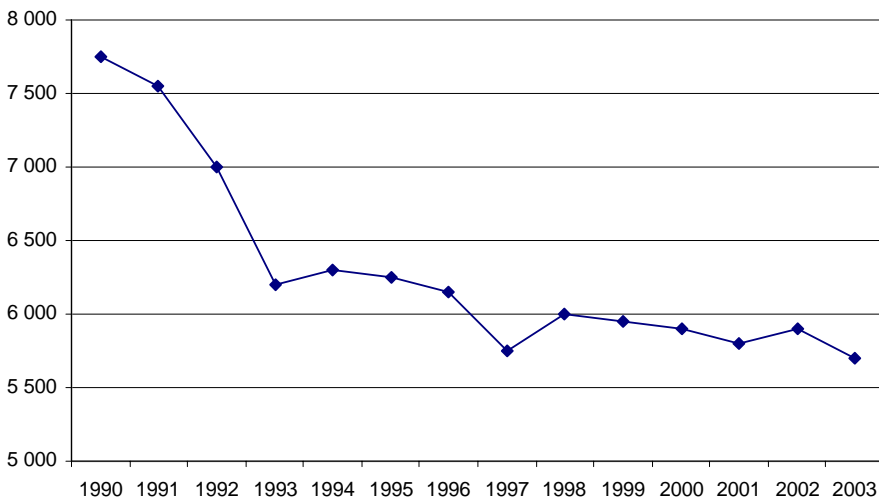
I början av 2000-talet fanns en oro över att utvecklingen inom basnäringarna – skogen, malmen och vattenkraften – skulle innebära minskad sysselsättning i framtiden. Produktiviteten höjdes kontinuerligt både i skogen och inom malmbrytningen. Produktionen ökade men innebar ingen ökad sysselsättning utan snarast tvärtom. I skogsbruket hade man gått från 1 000 till 200 anställda och i gruvan i Kristineberg hade antalet anställda minskat från 1 200 till 200 samtidigt som produktionen fördubblades. Den stora – och närmast dramatiska – nedgången av sysselsättningen hade visserligen skett under första delen av

---

<sup>28</sup> Se beräkningar utförda i *Effektstudie av gruvetableringar i Lycksele och Storumans arbetsmarknadsregioner*. CERUM Report 11:2003

1990-talet och hade sedan varit förhållandevis stabil, men det kunde finnas risk för att fortsatta strukturförändringar skulle leda till ett betydande tapp i antalet sysselsatta.

Figur 8-12 Utvecklingen av antalet sysselsatta (dagbefolkningen) i Lycksele kommun 1990–2003



Källa: RAMS, SCB

Till hotbilden hörde även att det fanns ett förslag om att skogsbolagen – Sveaskog, Holmen, SCA och Skogsägarna – skulle förändra organisationen så att regionkontoren i Lycksele skulle få ansvaret för en mindre region än tidigare.

De tidigare neddragningarna, främst inom basnäringarna, hade medfört att man inte längre hade ett starkt beroende av ett fåtal företag. Man hade börjat få en relativt diversifierad näringslivsstruktur där småföretagen alltmer fick en ökad betydelse. Den offentliga sektorn spelade dock fortfarande en stor roll, vilket inte minst visade sig i att de tre största arbetsplatserna i kommunen hörde till offentliga arbetsgivare.

### Utvecklingsarbetet

Detta utvecklingsläge satte igång en process som innebar att man kunde identifiera i princip fyra möjliga huvudvägar för utvecklingen av näringslivet och näringslivsklimatet i kommunen:

- För det första måste man finna nya näringar, inte minst inom tjänstesektorn. Dessa nya tjänsteföretag borde bl.a. bygga på det behov som fanns hos de befintliga lokala företagen; t.ex. skogsföretagens behov av de tekniker som finns inom GIS (Geografiska Informationssystem).
- Förutom att satsa på nya tjänstenärningar började man också – enligt de preliminära tankegångarna – utveckla de starka sidorna hos de befintliga företagen. Detta betyder att man i utvecklingsarbetet även skulle satsa på de traditionella näringarna som trä, turism och gruvor. Inom träindustrin fanns ett företag (Hedlunda Snickeri) som var en stor underleverantör av bokhyllor (Billy) till IKEA. Detta visar att företagen inom denna bransch i kommunen kan klara höga kvalitetskrav.
- Inom turismen fanns också en potential för tillväxt. Satsningen på Hotell Lappland – med en yta om 40 000 m<sup>2</sup> och 55 000 konferensgäster per år – hade varit framgångsrik. Det borde finnas möjligheter att öka sysselsättningen och omsättningen i turismnäringen även i övrigt genom att utveckla besöksmål som t.ex. Lycksele Djurpark och aktiviteter som skoterkörning eller jakt och fiske.
- Under den senaste tiden hade man också uppmärksammat den stora potentialen inom gruvnäringen, där det pågick en omfattande prospektering. Gruvnäringen hade i regionen stora förutsättningar att bli en framtidsbransch med stark tillväxt, bl.a. genom de relativt stora guldfyndigheter som hade prospekterats och som också förväntades vara exploateringsbara.
- Kommunen bedömdes också behöva satsa på att erbjuda ett gott ”värdskap” för befintliga företag och nya etableringar. Ett gott värdskap kan t.ex. innebära en effektiv tillståndsgivning, fungerande infrastruktur och kommunal service samt goda utbildningsmöjligheter (bl.a. på högskolenivå) och kommunikationer (flygtrafiken, E 12 och tvärbanan). Av strategisk betydelse för Lyckseles utveckling är att det även kommer att finnas ett lasarett i kommunen.
- Det är viktigt med regionalt samarbete inom Akademi Norr, med kommuner längs stråket E12 och med kommuner med gruvfyndigheter och gruvdrift. Detta samarbete kan bl.a. omfatta utbildningsfrågor, destinationer inom turism och kommunikationer.

Dessa tankar kompletterat med utvecklingsidéer även för andra områden mynnade ut i ett Program för utveckling och tillväxt i Lycksele kommun 2005–2015. Till grund för detta program fanns även visst underlagsmaterial i form av statistiska redovisningar, en effektstudie av gruvetableringar, en studie om

kommunikationer och regional utveckling samt en näringslivs- och tillväxtanalys.

Programmet kan knappast ses som ett utvecklingsprogram i traditionell mening utan får mer ses som en lista över aktiviteter inom olika insatsområden som skall genomföras i enlighet med en bestämd prioriteringsordning. Insatsområdena har definierats som utveckling av den kommunala kärnverksamheten, investeringsvilja och näringslivsklimat samt en attraktiv småstad och en levande landsbygd. Inom området investeringsvilja och näringslivsklimat ingår bl.a. aktiviteter för att upprätta handlings- och genomförandeplaner för nyföretagande, tillverkningsindustri (trä/metall/gruv), tjänstesektorn, innovationer samt infrastruktur (t.ex. flyg och IT). Bland aktiviteterna kan även nämnas destinationsutveckling av Lycksele Djurpark och fiske- och jaktturism.

### *Samarbetet med delegationen*

Lycksele kommun hade stora förväntningarna på Inlandsdelegationen. Det var dock ett något otydligt uppdrag; staten borde ha lyssnat mera på kommunernas synpunkter innan man skrev direktiven och tillsatte delegationen. Man uppfattade dock att delegationen i huvudsak hade två uppdrag. Det ena uppdraget var att fungera som kanal inåt mot myndigheter och regeringskansli, medan det andra uppdraget var att få regionerna/kommunerna att inse att de själva måste ta ansvaret för att driva utvecklingen. Det framgick också att delegationerna inte disponerade några utvecklingsmedel. Vissa såg detta som negativt, medan andra närmast ansåg detta var positivt för att kunna koncentrera sig på de långsiktiga utvecklingsfrågorna.

Uppstartsmötet i Östersund i november 2002 – då konsultföretaget Innos rapport om regionen presenterades – blev något av en vattendelare mellan kommunerna. De flesta kommunerna var mycket kritiska till innehållet i rapporten och till att man inte hade nämnt vissa näringsgrenar som utvecklingsområden; detta gällde i synnerhet gruvnäringen. Lycksele tillhörde den minoritet av kommuner som uppfattade rapporten på ett mer positivt sätt. I rapporten sade man obehagliga men nödvändiga sanningar – man måste sluta med navelskåderiet och fokusera på de områden där det fanns möjligheter till tillväxt. Men även Lycksele ansåg att rapporten hade en stor skönhetsfläck genom att man inte hade behandlat gruvnäringen.

Vid kontakterna med delegationen framgick det relativt snabbt att omvärldsanalyser spelade en stor roll i delegationens utvecklingsmodell. Detta passade Lycksele mycket väl. Man hade ingen total bild av omvärlden, vilket behövdes i det pågående utvecklingsarbetet. Förslaget om att göra en omvärldsanalys kom därför vid rätt tillfälle. Man är också nöjd med den färdiga rapporten, även

om denna i stora delar mer är en invärldsanalys än en omvärldsanalys. Det finns också en uppskattning över den sammanfattande analys man genomförde för elva kommuner i inlandet (två i Norrbottens län, sju i Västerbottens län och två i Västernorrlands län), vilket gav underlag för ett seminarium där man diskuterade likheter och olikheter i utvecklingsförutsättningarna mellan kommunerna.

Kommunrepresentanter deltog också i flera av de många seminarierna och konferenserna som anordnades om utbildningsfrågor, gruvnäringen och kommunikationerna. Seminariet och rapporten om kommunikationer och regional utveckling i norra Sveriges inland – vilken togs fram på uppdrag av Inlandsdelegationen – har varit av stor betydelse och är fortfarande ett viktigt underlag i det regionala utvecklingsarbetet.

### *Vilket var delegationernas mervärde?*

Delegationens handläggare hade ofta kontakt med olika representanter i kommunen och besökte ofta Lycksele (ett tiotal gånger), bl.a. i samband med olika seminarier. Han hade även kontakt med företagsrepresentanter, bl.a. inom gruvnäringen. Man har en hög uppskattning av hans arbete, i synnerhet i hans roll som samtalspartner och bollplank. Han visade också lyhördhet genom att fånga upp olika idéer och synpunkter vid sina kontakter.

Vilken roll har då Inlandsdelegationen spelat i utvecklingsarbetet i Lycksele kommun? Delegationens insatser kan inte sägas vara avgörande för utvecklingsprocessen i Lycksele. När delegationen kom i kontakt med Lycksele pågick redan ett utvecklingsarbete som förankrades i ett partnerskap. Delegationen bedöms dock ha bidragit till fortsatt utveckling genom (i) de olika analyserna (t.ex. omvärldsanalysen och kommunikationsstudien), (ii) seminarierna, inte minst tillsammans med de andra kommunerna i inlandet, och (iii) den roll som bollplank och samtalspartner i utvecklingsfrågor som delegationens handläggare spelade. Sammantaget har man således en positiv bedömning av delegationens insatser i kommunen.

### *Förankringen av utvecklingsarbetet*

I kommunen diskuteras utvecklingsfrågor i det s.k. lilla partnerskapet. I detta ingår ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, näringslivschefen, ordförandena i Svenskt Näringsliv, Svensk Handel, Företagarna, Handelskammaren och några företagsrepresentanter. Partnerskapet har möte 4–6 gånger per år och får information om vad som händer i utvecklingsarbetet och i aktuella frågor (till exempel flygtrafiken). Näringslivet lämnar också synpunkter på vad kommunen bör prioritera i sitt näringslivsarbete och tar också upp specifika pro-



blem som man har. Dessutom har man branschmöten minst två gånger per år. Kommunen är också representerad på de frukostmöten som företagarna arrangerar. I vissa fall anordnas stora offentliga möten ("Stora partnerskapet"), vilket dock inte ägt rum på länge.

### *Utvecklingsarbetet i framtiden*

Kommunen har nyligen inrättat en strategisk stab, som sorterar direkt under kommunchefen. I staben ingår tjänstemän som arbetar med övergripande strategiska frågor. All kommunal utveckling som inte är verksamhetsanknuten skall i princip skötas av staben. I staben ingår ansvariga tjänstemän inom följande områden.

- Personalstrategiska frågor
- Innovativa utvecklingsmiljöer, t.ex. GIS
- Strategiska arbetsmarknadsfrågor
- Upphandling och konkurrensutveckling
- Controlling/ekonomi
- Näringslivsutveckling
- Strategisk planering
- Internationella frågor, analys och planering
- Extern och intern information

Staben kommer således att ta ett helhetsgrepp i utvecklingsarbetet, vilket innebär en viss grad av integration av näringslivsfrågorna med andra utvecklingsområden.

Det finns ett behov att skapa ett mer sammanhållet utvecklingsdokument som konkretiserar bl.a. de olika aktiviteter som anges i det befintliga programmet för tillväxt. Man avser att bl.a. utarbeta handlingsplaner inom näringslivsområdet ("Investeringsvilja och näringslivsklimat"). För detta bör man kunna dra nytta av de olika utvecklings- och utredningsdokument som har tagits fram under de senaste åren. Detta material kan dock behöva kompletteras med en omvärldsanalys i verklig mening, dvs. att man försöker få en bild av den internationella utvecklingen och de konsekvenser som denna kan få för Lycksele. Det bedöms också som angeläget att Akademi Norrs ramprogram om turism kan förverkligas.

## Referenser

- Diverse rapporter som har producerats inom ramen för delegationernas arbete.
- Back, P-E & Eriksson, A (1988), "Svensk regionalpolitik 1965–1987", i Nord-REFO: Regionalpolitik som politikområde.
- Dir 2002:15, Delegation med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i norra Sverige. Beslut fattat av regeringen 31 januari 2002.
- Dir. 2002:16, Delegation med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland. Beslut fattat av regeringen 31 januari 2002.
- Elander, I, (1978), Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–1972.
- Eriksson, A, Mellanutvärdering av Inlandsdelegationens verksamhet. Arne Eriksson Konsult. 2004-01-19.
- EuroFutures (2002) respektive (2003), Sveriges Nya Geografi. I samarbete med Arena för tillväxt, FöreningsSparbanken, Sveriges Kommuner och Landsting och ICA.
- EuroFutures (2005), Utvärdering av LEGS-projektet – Slutrapport.
- ITPS (2004), Omställningsarbetet efter försvarsnedläggningar. Utvärdering av resultat av genomförda utvecklingsprogram i nio kommuner.
- ITPS (2004a), Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?
- Nilsson, J-E, (1998), Blomstrande regioner.
- Näslund, M & Persson, S (1972), Regionalpolitik igår, idag, i morgon.
- Prop 1997/98:62, Regional tillväxt – för arbete och välfärd
- Prop 1999/2000:30, Det nya försvaret
- Prop 2001/02:4, En politik för tillväxt och livskraft i hela landet
- Socialdemokratiska Arbetarpartiet, Regionalpolitiska arbetsgruppen. Rapport 2001-05-17.
- SOU 1998:89, Greppet – att vända en regions utveckling. Söderhamnskommittén

SOU 2000:87, Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

SOU 2004:126, Vänd på kuttingen! Tillväxt- och utveckling i ett nytt perspektiv. Slutbetänkande av Tillväxtdelegationen för delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland.

SOU 2004:135, Inlandet har möjligheter. Slutbetänkande av Inlandsdelegationen.

Statskontoret 2003:19, Lokalt omställningsarbete – statligt ingrepp eller kommunalt ansvar? En utvärdering av omställningsarbetet efter försvarsnedläggningarna i nio kommuner.

TCO (2001), Det enkelriktade Sverige.

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

En klok tillväxtpolitik grundar sig på:

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

Att förmedla detta underlag är ITPS uppgift.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 063 16 66 00

Fax: 063 16 66 01

info@itps.se

www.itps.se

ISSN 1652-0483

 ITPS  
INSTITUTET FÖR  
TILLVÄXTPOLITISKA  
STUDIER