



# Samverkan inom ramen för flernivåstyrning

**Tillväxtanalys har sedan 2011** skrivit tre rapporter som behandlar flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken. I den här rapporten sammanfattar myndigheten resultat och slutsatser från de tidigare rapporterna, samt för ett något friare resonemang om den svenska tillväxtpolitikens genomförande.

Dnr: 2014/124  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Telefax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Ulf Tynelius  
Telefon: 010 447 44 57  
E-post: [ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se](mailto:ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har sedan 2011 skrivit tre rapporter som behandlar lednings- och styrningsfrågor inom den regionala tillväxtpolitiken. I denna rapport försöker myndigheten sammanfatta resultat och slutsatser från de tidigare rapporterna, samt något friare diskutera den svenska tillväxtpolitikens genomförande.

Fokus i rapporten ligger på Sveriges institutionella förmåga, eller hur effektivt vi klarar att genomföra tillväxtpolitiken. Modern forskning pekar på att väl fungerande institutioner, både på nationell och på regional nivå, har en positiv betydelse för ekonomisk tillväxt. Det är därför betydelsefullt för Sveriges internationella konkurrenskraft att de institutionella systemen fungerar så effektivt som möjligt. Rapporten pekar på vissa flaskhalsar inom det befintliga systemet som utgör hinder för att fullt ut ta tillvara tillväxtpotentialerna i Sveriges regioner.

Rapporten har skrivits av Ulf Tynelius, projektledare samt Torbjörn Danell och Jörgen Lithander, alla analytiker vid Tillväxtanalys.

Under arbetets gång har värdefulla synpunkter lämnats av professor Anders Lidström Umeå universitet, professor Göran Cars KTH, docent Jerker Moodysson Circle, Lunds universitet, samt konsult Ola Granholm Framväxtbolaget i Dalarna.

Tillväxtanalys vill rikta ett varmt tack för värdefulla förslag, kommentarer och synpunkter.

Östersund mars 2014

Jan Cedervärn  
Chef, Tillgänglighet och regional tillväxt  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Ökad komplexitet inom tillväxtpolitiken .....	11
1.2 Varför är en utvecklad flernivåstyrning viktig? .....	13
1.3 Disposition .....	14
<b>2 Flernivåstyrelse – bakgrund, betydelse och konsekvenser .....</b>	<b>15</b>
2.1 Nya förutsättningar och förändrade styrformer .....	15
2.2 Begreppet flernivåstyrning .....	17
2.3 Flernivåstyrning i Sverige .....	19
<b>3 Reflektioner och förslag från tidigare rapporter .....</b>	<b>22</b>
3.1 Utmaningar för tillväxtpolitiken .....	22
3.2 Samverkan ur ett systemperspektiv .....	24
3.2.1 Norskt plansystem .....	26
3.2.2 Finskt plansystem .....	26
3.2.3 Sammanfattning systemperspektiv .....	27
3.3 Samverkan i ett utvecklingsperspektiv .....	29
3.3.1 Norge .....	31
3.3.2 Finland .....	31
3.3.3 Danmark .....	32
3.3.4 Sammanfattning utvecklingsperspektiv .....	34
<b>4 Sammanfattande reflektioner .....</b>	<b>36</b>
4.1 Nya krav på genomförandet av politiken .....	36
4.1.1 Kunskap om systemen .....	36
4.1.2 Kapacitet .....	36
4.1.3 Ledarskap .....	36
4.2 Vad är problemet? .....	37
4.2.1 Behov av utvecklad vertikal samverkan .....	37
4.2.2 Behov av utvecklad horisontell samverkan .....	42
4.2.3 Hur viktiga är den kommunala och regionala nivån för näringslivet? .....	44
4.2.4 Vad talar för att hypotesen stämmer? .....	45
4.3 Hur stort är problemet och var är problemen störst? .....	46
4.4 Vad är orsakerna till att samverkan inte fungerar? .....	46
4.4.1 Icke-funktionella regioner .....	46
4.4.2 Svårigheter att hantera intressekonflikter och skapa incitament .....	47
4.4.3 Svagt ledarskap och tilltagande fragmentisering .....	47
4.4.4 Svag återkoppling med tilltagande lärandeproblematik som följd .....	48
4.4.5 Särintressena medför risk för suboptimeringar .....	48
4.5 Nödvändiga bas- och utvecklingsfaktorer .....	48
<b>5 Behov av ytterligare studier .....</b>	<b>50</b>
5.1 Nya utmaningar .....	51
5.1.1 Behov av ytterligare kartläggningar om fragmentiseringens utbredning .....	52
5.2 Tänkbara fördjupningsstudier .....	53
5.2.1 Regional och kommunal anpassningsförmåga .....	53
5.2.2 Processer för att engagera företag i tillväxtarbetet .....	54
5.2.3 Fysisk planering som verktyg i regional tillväxtpolitik .....	55
5.2.4 Nationella initiativ för stärkt lokalt och regionalt tillväxtarbete i andra länder .....	55
5.2.5 Infrastruktur och regional tillväxt .....	56
5.2.6 Kommunal samverkan .....	56
<b>6 Referenser .....</b>	<b>58</b>



## Sammanfattning

Tillväxtanalys har sedan 2011 skrivit tre rapporter som behandlar flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken (Tillväxtanalys 2011, 2013a, 2013b). Alla rapporter är skrivna utifrån ett lärandeperspektiv där ambitionen varit att lämna underlag, beskrivningar och förslag som kan bidra till ett mer effektivt tillväxtarbete. Resultaten pekar på att det finns risk för tilltagande fragmentisering inom ramen för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken.

Genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken blir inte mer effektiv än sin svagaste länk. Stora delar av den regionala tillväxtpolitiken förväntas ge effekt på lokal nivå. Tillväxtanalys menar att större fokus behöver läggas på samspelet mellan den lokala och regionala nivån för att få till ett mer effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken.

Det finns tydliga utmaningar och systemsvagheter som kan leda till försämrad samverkan och försvåra genomförandet. Samspelet mellan den lokala och regionala nivån behöver utvecklas mer på flera håll i landet. Frågan är hur genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken kan förstärkas ytterligare i detta avseende? För att få svar på den frågan har Tillväxtanalys gjort ett antal nedslag utanför och innanför landets gränser för att identifiera hinder, men även för att titta på insatser som prövats för att stärka den lokala nivån och dess samverkan med andra aktörer. Tillväxtanalys kan konstatera att våra grannländer uppmärksammat detta problem och tagit nationella initiativ. Vi vet dock inte om de förändringar som genomförts i våra grannländer är tillräckligt bra för att stärka samverkan med den lokala nivån.

En stor del av förklaringen till varför det finns behov av en utvecklad samarbetsförmåga kan sökas i den nuvarande *kommunstrukturen*. Demografisk utveckling, urbanisering och ett förändrat näringsliv har medfört ändrade förutsättningar. Gapet mellan den administrativa kommunindelningen och de funktionella arbetsmarknadsregionerna ökar, vilket innebär att många kommuner i Sverige idag är för små för att kunna betraktas som funktionella enheter. För att kunna planera och genomföra effektiva offentliga insatser behöver perspektivet utgå från funktionella regioner, vilket ställer kvalificerade krav på samarbetsförmåga mellan kommuner och mellan kommuner och regioner.

Här ser vi att våra grannländer agerat på ett annat sätt. Det bör dock påpekas att de olika ländernas samhällsorganisation växt fram utifrån olika tradition och historia. När det gäller kommunstrukturen har de nordiska länderna olika utgångslägen, där Sverige haft större och färre kommuner än exempelvis Norge och Finland. Med detta i åtanke kan det ändå vara intressant att titta på hur våra grannländer hanterat kommunstrukturen.

I Danmark infördes en kommun- och regionreform år 2007 då antalet kommuner minskades från 271 till 98 och där 13 landsting ersattes med fem regioner. I Finland har antalet kommuner minskat med över etthundra de senaste tio åren, och landet är nu mitt i en genomförandeprocess av en kommunreform som syftar till en mer funktionell kommunstruktur. En reduktion av antalet kommuner från dagens 320 ner till ca 70 diskuteras. Norge har nyligen påbörjat förberedelser för en ny kommunreform, i syfte att skapa större och ”robustare” kommuner.

Denna, och tidigare rapporter, tar sin utgångspunkt i den nuvarande kommunstrukturen. Tillväxtanalys har i sina tidigare studier konstaterat att det finns ett antal utmaningar som

är svåra att hantera på lokal och regional nivå för att få till stånd en fungerande flernivåstyrning.

- En grundläggande svårighet är att de kommunala och regionala aktörerna har olika roller, uppdrag och perspektiv.
- En andra svårighet är att engagera näringslivet i systemet.
- En tredje svårighet är att kommuner och regioner har olika förutsättningar att delta i det regionala tillväxtarbetet.
- En fjärde svårighet ligger i den regionala organiseringen som framstår som splittrad och otydlig i det svenska systemet.

Den statliga ledningen och styrningen av den regionala tillväxtpolitiken behöver därför diskuteras ytterligare, både avseende frågor som berör planering och genomförande. En viktig fråga berör statens möjligheter att kunna genomföra justeringar i det tillväxtpolitiska systemet för att öka effektiviteten. Tillväxtanalys tidigare rapporter har diskuterat detta utifrån två undersökningar, en som berör fysisk planering och en som berör lokalt och regionalt tillväxtarbete.

När det gäller fysisk planering menar vi att det finns behov av förbättrade kopplingar mellan den kommunala och regionala strategiska tillväxt- och utvecklingsplaneringen. I dagsläget är dialogen mellan kommunala och regionala aktörer för svag inom många områden för att den i tillräcklig grad ska kunna forma den regionala tillväxtpolitiken. Det måste dock påpekas att variationen mellan olika regioner och kommuner är stor. Tillväxtanalys vill peka på behovet av att hitta insatser som stärker och utvecklar systemet för översiktsplanering och regionala utvecklingsstrategier. Ett sådant utvecklat system skulle kunna ha förutsättningar att bli en strategisk arena för förhandlingar och samspel mellan staten och regioner/kommuner.

Likaså anser vi att det finns svagheter i det svenska systemet när det gäller lokalt och regionalt tillväxtarbete. En iakttagelse är att de mindre kommunerna inte är långsiktigt rustade för att kunna delta i det lokala och regionala tillväxtarbetet på ett effektivt sätt. Det finns ett långsiktigt kapacitets- och kompetensbehov som inte blir avhjälpt genom kortsiktiga statliga projektmedel. Vid en utblick till våra grannländer framkommer liknande problembeskrivningar. Länderna har tagit olika nationella initiativ för att stärka den lokala nivån och samspelet mellan nivåerna.

Rapporten diskuterar möjliga orsaker till svårigheterna att utveckla fungerande processer mellan den lokala och regionala nivån, samt skissar på några tänkbara åtgärder som staten skulle kunna vidta för att förbättra effektiviteten i det tillväxtpolitiska systemet. Rapporten pekar också på behovet av ytterligare studier inom huvudsakligen två områden. Ett som berör vertikal samverkan mellan företrädare på den lokala och regionala nivån och ett annat som berör horisontell samverkan, det vill säga mellankommunal samverkan och samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Tillväxtanalys ser detta som två centrala områden som behöver utvecklas för att flernivåstyrningen ska bli ett effektivt verktyg för att genomföra den regionala tillväxtpolitiken.



## Summary

Since 2011, Growth Analysis has published three reports dealing with multilevel governance within regional growth policy (Growth Analysis 2011, 2013a, 2013b). All three were written from a learning perspective, where the ambition was to provide bases, descriptions and proposals that can contribute to a more effective growth effort. The results indicate that there is a risk of growing fragmentation when it comes to implementing the regional growth policy.

Implementation of the regional growth policy can never be more effective than its weakest link. A large part of the regional growth policy is expected to have an impact on local level. In Growth Analysis' opinion, greater focus needs be brought to bear on the interaction between local and regional level for implementation of the regional growth policy to be more effective.

There are clear challenges and weaknesses in the system that may lead to less cooperation and make implementation difficult. The interaction between the local and regional level needs to be developed more in several places around the country. The question is how implementation of the regional growth policy can be further strengthened in this respect. In order to answer this question, Growth Analysis has studied a number of examples both outside and inside Sweden to identify obstacles, but also to look at measures that have been tried to strengthen the local level and its interaction with other players. We have seen that our neighbours are aware of the problem and have taken initiatives at the central level. but we do not know whether the changes that have been made in these countries are good enough to strengthen interaction with the local level.

Much of the explanation for why there is a need to develop cooperative ability can be found in the current *municipal structure*. Demographic development, urbanisation and an altered trade and industry have brought about new prerequisites. The gap between the administrative division into municipalities and the functional labour market regions is growing, which means that many municipalities in Sweden are too small today to be considered functional units. To be able to plan and implement effective measures, the perspective needs to be based on functional regions, which demands effective cooperation between municipalities and between municipalities and regions.

Here we can see that our neighbours have acted in another way. It should, however, be pointed out that society in the different countries has developed out of different traditions and history. Regarding the municipal structure, the Nordic countries have different starting points, where Sweden has larger and fewer municipalities than for example Norway and Finland. Bearing this in mind, it may nonetheless be of interest to look at how our neighbours have handled their municipal structures.

Denmark carried out a reform of its municipalities and regions in 2007, through which the number of municipalities was reduced from 271 to 98 and 13 county councils were replaced by five regions. In Finland, the number of municipalities has been reduced by over a hundred over the past ten years and the country is now in the midst of implementing a municipal reform with the aim of making the municipal structure more functional. A reduction of the number of municipalities from today's 320 to 70 is under discussion. Norway has recently begun preparatory work for a new municipal reform in order to create larger and "more robust" municipalities.

As in the earlier reports, the present report's point of departure is the current municipal structure. In the earlier studies, Growth Analysis observed that a number of challenges exist that are difficult to deal with at local and regional level to achieve functional multilevel governance.

- One fundamental difficulty is that the municipal and regional players have different roles, assignments and perspectives.
- Another is to involve trade and industry in the system.
- A third difficulty is that municipalities and regions have different prerequisites for participating in regional growth efforts.
- A fourth lies in the organisation into regions, which appears to be fragmented and diffuse in the Swedish system.

State administration and control of the regional growth policy therefore need to be further discussed as regards both planning and implementation. One important question is the state's possibilities to make adjustments to the growth policy system to increase effectiveness. Growth Analysis' earlier reports have discussed this on the basis of two studies: one on physical planning and the other on local and regional growth efforts.

Regarding physical planning, we see a need for better linkages between municipal and regional strategic growth and development planning. The dialogue between municipal and regional players is too weak at present in many areas for it to be able to shape regional growth policy to a sufficient degree. It must, however, be emphasised that there are great differences between different regions and municipalities. Growth analysis would like to point out the need to identify measures that reinforce and develop the system for general planning and regional development strategies. Such a system would have the prerequisites to be a strategic arena for negotiations and interaction between the state and regions/municipalities.

We also consider there to be weaknesses in the Swedish system regarding local and regional growth efforts. One observation is that the smaller municipalities are not equipped to be able to contribute to local and regional growth efforts effectively in the long-term. There is a long-term need for capacity and competence that will not be resolved with short-term project funding by the state. We can see that our neighbours have similar kinds of problems. They have implemented various national initiatives to strengthen the local level and the interaction between the levels.

The report discusses possible reasons for the difficulties in developing functional processes between local and regional level and outlines some conceivable measures that the government can take to improve effectiveness in the growth policy system. The report also emphasises the need for more studies, primarily in two areas. One is vertical cooperation between representatives at local and regional level and the other horizontal cooperation, i.e. intermunicipal cooperation and cooperation between public and private players. Growth Analysis considers these to be two central areas that need to be developed in order for multilevel governance to be an effective tool for implementing regional growth policy.

## 1 Inledning

Vilken förmåga Sverige har att genomföra den regionala tillväxtpolitiken har betydelse för hur olika områdens tillväxtpotentialer kan tas tillvara och utvecklas. Med andra ord kan ett områdes utvecklingsmöjligheter påverkas positivt eller negativt beroende på hur effektivt tillväxtpolitiken genomförs. Det handlar bl.a. om att kunna identifiera och utnyttja starka sidor, mobilisera och koordinera olika aktörer, prioritera vilka utvecklingsinsatser som bör genomföras, samt kraftsamla för att påverka utvecklingen i önskad riktning.

För att tillväxtpolitiken ska kunna vara verkningsfull krävs ett effektivt genomförande. Vår bedömning är att det finns förbättringspotentialer i genomförandet av politiken, främst avseende utvecklade processer mellan den kommunala och regionala nivån. Genom ett mer effektivt genomförande skulle bättre förutsättningar kunna skapas för att tillvarata olika områdens utvecklingsmöjligheter.

Tillväxtanalys har sedan 2011 skrivit tre rapporter som på olika sätt behandlar effektiviteten i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken.

I ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner” (Tillväxtanalys 2011) har särskilt fokus riktats på att få en bild av vilken uppfattning den lokala och regionala nivån har vad gäller strategiska utvecklings- och tillväxtprogram inom tillväxtområdet. Här har ambitionen varit att belysa vilken praktisk betydelse olika regionala tillväxtprogram har för den lokala nivåns tillväxtarbete. I samma rapport har två fördjupade studier gjorts avseende kapitalförsörjning och regionernas internationella arbete.

I ”Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram” (Tillväxtanalys 2013a) har sambanden mellan kommunernas fysiska planering och regionernas utvecklingsprogram/utvecklingsstrategier studerats. Likaså studerades sambanden mellan fysisk planering och näringslivsarbete på kommunal och regional nivå.

Den tredje rapporten, ”Lokalt tillväxtarbete” (Tillväxtanalys 2013b) fokuserade på lokalt näringslivsklimat. En huvudfråga var här vad staten eventuellt skulle kunna göra för att stärka de mindre kommunernas förutsättningar i deras lokala tillväxtarbete.

I denna rapport försöker vi dra ihop trådarna från de ovan nämnda rapporterna. Vad ser vi? Vilka slutsatser kan dras? Finns det behov av fördjupningar eller ytterligare studier?

### 1.1 Ökad komplexitet inom tillväxtpolitiken

Den svenska regionalpolitiken, som på allvar infördes under 1960-talet har gått från tydliga utjämningsambitioner, där svaga regioner skulle kompenseras för olika typer av nackdelar, till att från början av 2000-talet mer utgå från att regionerna ska utvecklas och stärkas utifrån deras unika tillväxtpotentialer. Regionalpolitiken har skiftat inriktning från ett tydligt ”top-down” perspektiv till att numera mer utgå från ”bottom-up”. (se exempelvis Nilsson 2006, European union committee of the regions 2009, Tillväxtanalys 2011). Det bör dock påpekas att det finns nyanser i detta. Iakttagelser som Tillväxtanalys gjort i samband med ex-anteutvärderingen av de regionala strukturfondsprogrammen pekar på ökad grad av europeisk och nationell styrning.

Skiftet i perspektiv är, av naturliga skäl, ett resultat av politiska beslut om en förändrad regionalpolitik. Det finns dock ett antal bakomliggande motiv som sannolikt bidragit till omsvängningen av perspektiv.

*Ett första motiv* är att erfarenheterna från de tidigare statliga insatserna inte varit särskilt goda. Olika typer av statliga paket till ”krisorter”, eller utsatta branscher, har haft varierande resultat med en del dåliga erfarenheter (exempelvis varvskrisen). Även om enskilda orter och branscher ropar på hjälp från staten i dåliga tider, visar erfarenheterna att det inte är helt enkelt för staten att lösa situationen. Tillskott av pengar, eller andra typer av statliga resurser, löser inte alltid problemen. Särskilt inte om de är strukturella. Det kan även konstateras att staten inte alltid kan förväntas ha de rätta svaren och de rätta lösningarna. Det är helt enkelt svårt för staten att identifiera lämpliga insatser för att lösa olika typer av kriser – annat än mer generella åtgärder såsom infrastruktur- och utbildningsåtgärder.

*Ett andra motiv* är att många offentliga aktörer är inblandade i utvecklings- och tillväxtåtgärder. Kommunerna och regionerna/länen bedriver samtliga verksamhet som har stor betydelse för förutsättningarna att starta och driva företag i olika delar av landet (Tillväxtanalys 2013b). Dessa aktörer satsar årligen minst lika stora resurser på näringslivsutveckling som den statliga budgeten för regionala tillväxtåtgärder (Tillväxtanalys 2011).<sup>1</sup> Statens insatser kan därför inte ses isolerade från andra offentliga insatser inom tillväxtområdet. För att få ett effektivt genomförande av tillväxtpolitiken är det nödvändigt för staten att hitta samordningsmöjligheter med regionala och lokala aktörer.

*Ett tredje motiv* kan hämtas från samhällsförändringar som ställer nya krav på statens styrning, vilket utvecklas nedan i kapitel 2. Under slutet av 1960-talet och under 1970-talet fanns en större tilltro till politikens möjligheter att styra utvecklingen. Exempelvis genom den tidigare ”länsplaneringen” och genom en tro på att en expanderande industri kunde lösa problemen (Nilsson 2006). Lågkonjunkturen i början av 1980-talet medförde dock att vissa orter och regioner drabbades hårt av den fortsatta strukturomvandlingen inom industrin. Den globala konkurrensen blev under perioden 1970-1980 påtaglig. Regionalpolitiken inriktades nu mer mot krishantering där olika typer av ”paket” skulle lindra verkningarna av fortsatta rationaliseringar inom i första hand tillverkningsindustrin. Politiken under 1980-talet ställde ökade krav på situationsanpassade insatser snarare än långsiktig planering (Nilsson 2006, Tillväxtanalys 2011b).

Efter 1980-talets mer situationsanpassade politik inriktades politiken åter mot ett mer sammanhållet strategiinriktat arbetssätt. En stor förändring kunde märkas i samband med Sveriges EU inträde 1995. Genom strukturfonderna tillfördes inte enbart stora ekonomiska resurser, utan även ett arbetssätt som numera präglar genomförandet av i stort sett all politik inom området. Avsikten är att insatser genomförs efter en strategisk plan som arbetas fram i breda partnerskap inom varje berörd region eller geografisk avgränsning. Arbetssättet innebär ett mer strukturerat sätt att angripa de problembilder och hot som identifierats genom satsningar som utnyttjar de regionala styrkorna och möjligheterna. Regionerna formulerar själva sina problem och möjligheter och föreslår insatser för att lösa dessa. Med EU kom de ökade ekonomiska resurserna att kombineras med ett ökat regionalt inflytande över hela genomförandet.

Under 1990-talet och 2000-talet har statens styrning blivit mer komplex, bland annat genom en fortsatt internationalisering och decentralisering/regionalisering av den svenska tillväxtpolitiken.

<sup>1</sup> Här avses åtgärder inom statsbudgetens utgiftsområde 19 – regional tillväxt.

## 1.2 Varför är en utvecklad flernivåstyrning viktig?

Vilken förmåga staten har att samordna och koordinera de offentliga aktörerna på lokal, regional och nationell nivå, liksom att kunna skapa allianser med det privata näringslivet, har stor betydelse för politikens utfall.

Ett fungerande flernivåsystem inom tillväxtpolitiken ställer krav inte bara på staten, utan i lika hög utsträckning på den regionala och lokala nivån. Här handlar det, på ett övergripande plan, om att den regionala och lokala nivån har tillräcklig mottagningskapacitet i form av kapacitet och kompetens för att kunna tillvarata de ökade möjligheterna till inflytande av den regionala tillväxtpolitiken. Den regionala och lokala nivån måste med andra ord ha förmåga att ”ta bollen” för att den regionala tillväxtpolitiken ska kunna bli verkningsfull och effektiv.

OECD har i rapporten *”Territorial Reviews: Sweden”* ansett att en bättre samordning mellan olika politikområden och aktörer inom den funktionella regionala nivån skulle möjliggöra ökad ekonomisk tillväxt och starkare kopplingar mellan städer och landsbygder i Sverige (OECD 2010;11).

I rapporten pekar OECD på betydelsen att utforma utvecklingsstrategier som baseras på specifika lokala förutsättningar, samt att involvera alla nivåer i genomförandet av politiken, för att kunna ta tillvara alla regioners unika utvecklingsförutsättningar. *”Whether Sweden can still achieve growth and equity objectives in the future will largely depend on its capacity to set in motion a virtuous circle based on synergies among sectoral policies in heterogeneous regional economies. This requires a shift from top-down distribution of sectoral subsidies for lagging regions towards bottom-up integrated development strategies based on local assets. This forward looking policy mix could help build an overall environment conducive to innovation (in a broad sense) to maximize the competitive advantage of all regions, and calls for a collaborative process of policy design and implementation involving all levels of government as well as the private sector and the civil society”.* (OECD 2010:18).

En återkommande iakttagelse som Tillväxtanalys gjort, baserat på tidigare arbete inom sakområdet, är att det finns aspekter i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken som gör att systemet inte fungerar så effektivt som det skulle kunna göra. Tillväxtanalys hypotes är att samspelet, eller interaktionen, mellan den kommunala och regionala nivån är för svag för att den regionala tillväxtpolitiken ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Tillväxtanalys bedömer också att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller mellankommunalt samarbete, liksom samarbeten mellan offentliga aktörer, det privata näringslivet och det civila samhället.

Detta kan i sin tur innebära att utvecklingspotentialer i alla Sveriges regioner och kommuner inte fullt ut tas tillvara.

Det bristande samspelet mellan den kommunala och regionala nivån påverkas sannolikt av i vilken grad samspelet mellan den nationella och regionala nivån fungerar. Svårigheter att utforma regionala strategier efter unika regionala förutsättningar påverkar sannolikt samspelet mellan den regionala och kommunala nivån negativt, medan en i hög grad kontextualiserad regional strategi påverkar samspelet positivt.

Det finns många olika orsaker till svårigheterna att hitta effektiva samverkansformer. Det kan exempelvis handla om svårigheter att hantera målkonflikter, för många icke-funktionella områden, ledarskapsproblem och fragmentisering, lärandeproblematik och

starka särintressen med risk för suboptimeringar. En bidragande orsak kan också vara att alla nyckelaktörer inte har tillräckliga kunskaper om den nationella tillväxtpolitikens mål, inriktningar och arbetssätt. Tänkbara orsaker till bristerna beskrivs mer utförligt längre fram i rapporten, (se kapitel 4.4).

### **1.3 Disposition**

Rapporten disponeras enligt följande:

I kapitel 2 ges en introduktion av begreppet flernivåstyrning. Hur kan det definieras och förstås? Vad innebär det för svenska förhållanden? Kapitlet är skrivet av professor Anders Lidström vid Umeå universitet på uppdrag av Tillväxtanalys.

Kapitel 3 innehåller iakttagelser utifrån tidigare skrivna rapporter från Tillväxtanalys som fokuserar på flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken.

Kapitel 4 innehåller en syntes av tidigare iakttagelser, i huvudsak byggd på tidigare rapporter som Tillväxtanalys gjort inom sakområdet.

Slutligen nämns i kapitel 5 några områden som skulle förtjäna fortsatta studier ur ett lednings- och styrningsperspektiv inom tillväxtpolitiken.

## 2 Flernivåstyre – bakgrund, betydelse och konsekvenser

I detta kapitel görs en forskningsgenomgång kring flernivåstyrning på begreppsutveckling och inriktningar inom fältet internationellt och i Sverige. Texten är skriven av professor Anders Lidström vid Umeå universitet på uppdrag av Tillväxtanalys.

### 2.1 Nya förutsättningar och förändrade styrformer

I många avseenden har länderna inom OECD-området blivit mer svårstyrda under de senaste decennierna. Det finns visserligen ingen anledning att hävda att det var lätt att styra samhällen under de första efterkrigsdecennierna, men gradvis, och framför allt från ungefär 1980, sker ett skifte i samhällsutvecklingen i hela västvärlden som skapar andra förutsättningar för regeringar att styra sina samhällen. Detta sammanfaller också med en brytningstid inom den världsekonomiska utvecklingen (Schön 2010, jfr Lidström 2007)

Det nya som växer fram kan sammanfattas i form av tre massiva strukturella förändringar. En första förändring består av en tilltagande internationell sammanvävning i form av ekonomisk, kulturell och politisk globalisering (Ritzer 2011). Det internationella kapitalet har blivit allt mer lätttröligt och oberoende av nationsgränser. Internationell konkurrens och handelsutbyten ökar, samtidigt som industrialiseringen av tredje världen skapar nya utmaningar. Informationsspridning sker snabbt och globalt genom internet, mobiltelefoni och TV-kanaler. Det främsta uttrycket för den politiska globaliseringen utgörs av expansionen av den Europeiska unionen och det fördjupade samarbete som efter hand utvecklas inom ramen för detta. En konsekvens är att politisk styrning i allt mindre utsträckning blir rena nationella angelägenheter.

För det andra avklingar den offentliga sektorns expansion i de flesta stater. Perioden 1960-1980 var historiskt unik genom den exceptionella tillväxt av de offentliga åtagandena som då skedde i västvärlden. I genomsnitt ökade dessa som andel av BNP från ungefär 28 till 46 procent under perioden (Tanzi & Schuknecht 2000). Därefter upphör ökningen. I en allt mer globaliserad värld uppstår konsensus bland såväl vänster- som högerregimer om att fortsatt expansion och högre skatter reducerar konkurrenskraft och försvårar ekonomisk utveckling. Till följd av detta minskar emellertid regeringarnas förmåga att på egen hand styra med hjälp av resurstillskott. Ökade krav ställs också på att använda skattemedlen så effektivt som möjligt.

För det tredje är det en annan typ av medborgare som är föremål för statens styrning (Rothstein 2010). Den ekonomiska utvecklingen har medfört en generell välståndsökning med tillhörande ökad konsumtionskraft. Efterkrigstidens utbildningsreformer börjar ge effekt i form av allt mer välutbildade medborgare, som vet att ställa krav och som också har mer individualistiska värderingar än vad tidigare generationer haft. Till detta kommer kvinnors inträde i arbetslivet och i politiken som generellt ger kvinnor en starkare ställning i samhället. Många europeiska stater har också blivit mer mångkulturella med ökade befolkningsandelar med rötter i andra länder. Detta har sammantaget skapat mer heterogenitet. Parallellt med detta utmanas den representativa demokratins institutioner, bl.a. genom minskat valdeltagande, minskat förtroende för politiker och försvagade politiska partier. Allt detta försvårar för generell styrning och diktat uppifrån.

Strukturella förändringar sker inte av sig själv. Bakom och i anslutning till dessa finns drivande aktörer i form av regeringar, företag, politiska partier, nationella och internationella organisationer samt kraftfulla individer. Den har också betingats av idérörelser, t.ex. den nyliberala våg som under främst 1980- och 1990-talen spred föreställningar om marknadens primat och behovet att reducera den offentliga sektorn men också av idérörelser som betonat decentralisering som ett sätt att befrämja lokalt ansvarstagande och kreativitet.

För att i någon mån kunna behålla styrkraft under dessa villkor utvecklade staterna nya former för samhällsstyrning. Det bör dock understrykas att traditionella former av nationell, hierarkisk regelstyrning alltjämt är den dominerande styrformen. Parallellt med detta har det emellertid skett en övergång till olika typer av komplement eller alternativ. En del av normgivningsmakten bland EU-staterna har överlåtits till EU-organ medan annan nationell lagstiftning kommer till som ett resultat av EU-direktiv eller efter internationella fördrag. Lagstiftningen har i allt högre grad fått formen av målangivelser parallellt med att styrningen förskjutits till ett fokus på resultaten, i form av utvärderingar, tillsyn och benchmarking. Ett sätt att hantera komplexitet och samtidigt tillgodose krav på subnationellt självstyre, inte minst från etniska och språkliga grupper som dominerar i en del av en stat, har i många länder varit att decentralisera makt och befogenheter till subnationella organ. Sedan början på 1980-talet har flera europeiska stater inrättat helt nya regionala nivåer och andra har överfört betydande befogenheter till sådana. Subnationella parlament med lagstiftande befogenheter har inrättats i bl.a. Belgien, Spanien, Italien och Storbritannien (Loughlin et al 2011, Lidström 2011).

Samtidigt har också gränsdragningen mellan offentlig och privat sektor blivit mindre tydlig, inte minst genom att marknaden upphöjts till ideal för hur offentlig verksamhet skall bedrivas. Av detta följer även en tilltagande användning av ekonomiska incitament som styrinstrument, en avreglering av tidigare reglerade marknader och en avveckling av statliga monopol. Offentlig verksamhet bedrivs i allt högre grad på entreprenad eller har helt privatiserats. Nätverk används som ett sätt att binda samman aktörer kring gemensamma åtaganden. I dessa nätverk ingår inte bara offentliga organ utan även privata aktörer, såväl företag som andra företrädare för civilsamhället. Partnerskapsmodellen är ett exempel på en formalisering av denna typ av samarbeten. Genom EU-medlemskapet har denna modell kommit att bli vanligare i Sverige. Den starkare medborgarrollen kommer till uttryck i att makt förskjutits till individerna t.ex. genom att dessa ges större möjligheter att välja mellan olika tillhandahållare av service och välfärd.

I hög grad har dessa tendenser, både vad gäller de strukturella förändringarna och samhällstyrningens förändrade karaktär, slagit igenom även i Sverige (Pierre och Sundström 2009). I vissa avseenden har Sverige t.o.m. varit föregångare, t.ex. när det gäller frågan om avreglering av elmarknaden. I andra avseenden har förändringarna varit mindre genomgripande. Exempelvis har den offentliga finansieringen behållits som princip inom välfärdspolitiken, även om utförandet i allt högre grad kommit att ske via t.ex. friskolor och privata vårdbolag. Även om den regionala nivån betonas även i Sverige har regionreformerna hittills varit begränsade och någon heltäckande regional nivå har inte kommit till.

Att inte Sverige avviker från OECD-området i övrigt kan tyckas förvånande, med tanke på att vårt land i många andra avseenden är ett avvikande fall. Det gäller t.ex. den välfärdsmodell som tillämpas, med betoning på offentligt ansvar, skattefinansiering, universalitet och lika tillgång oberoende av inkomst. Men det handlar också om



medborgarnas värderingar. Även om det finns olika värderingar bland den svenska befolkningen är dessa ändå i högre utsträckning än andra sekulära och har i högre grad post-materiella värderingar, det vill säga betonar livsstil, självförverkligande och demokrati snarare än materiell överlevnad (Inglehart and Wezel 2005). Medborgarna har också i större utsträckning tilltro till den offentliga välfärdens grundvärden i form av universalism och jämlikhet (Edlund 2007, Svallfors 2011) och hyser större tillit till såväl offentliga myndigheter som sina medmänniskor (Ervasti, m.fl. 2008). Allt detta hindrar oss inte från att anamma en reformrörelse som i väsentliga avseenden skulle kunna sägas vila på nyliberala värderingar och som söker andra lösningar som komplement till den nationella representativa demokratin. I hög grad har marknadsanpassningar skett under socialdemokratiskt styre, även om avgörande steg tagits under borgerliga regeringsperioder (Bergh och Erlingsson 2009).

## 2.2 Begreppet flernivåstyrning

I takt med att de nya styrformerna utvecklats har det bland främst statsvetenskapliga forskare vuxit fram olika försök att begreppsliggöra de skeenden som noterats. Bakom detta ligger ambitioner att både karaktärisera vad som skett och utveckla teorier om hur detta kan förstås i ett vidare sammanhang. Flera olika begrepp har lanserats, men det som visat sig vara mest framgångsrikt, och klarat sig igenom kritiken, har varit begreppet multi-level governance (flernivåstyrning på svenska).

Begreppet myntades ursprungligen inom ramen för studier av sammanhållningspolitiken och partnerskapsprincipen inom EU, men kom också att användas för att karaktärisera beslutsprocesserna mer generellt inom EU. Som de grundläggande källorna räknas ett par artiklar av den brittiska statsvetaren Gary Marks (1992, 1993). Fram till dess hade beslutsfattande i EU framför allt studerats med hjälp av teoribildning från internationell politik som emellertid inte lyckades så väl med att fånga det specifika möte mellan nationell och internationell politik som präglar sammanhållningspolitiken.

Begreppsutvecklingen fortsatte i ett samarbete med den belgiska statsvetaren Liesbet Hooghe, som i första hand närmat sig problematiken ur regionforskarens perspektiv (Hooge 1995, 1996) och då framför allt utifrån frågan om hur sub-nationella minoriteter utövar inflytande inom EU. Utöver detta har också viktig inspiration hämtats från policyforskningen och främst då studier av beslutsfattande i nätverk (jfr t.ex. Rhodes 1988). Hooge och Marks har sedan vidareutvecklat sina analyser i flera publikationer (t.ex. Hooge & Marks 2001). Ett exempel är distinktionen mellan två former av flernivåstyre. I de fall organ på olika nivåer är få och har flera uppgifter blir styrningen mer hierarkisk (typ I) men om det på varje nivå i stället finns många organ med var sin huvuduppgift blir styrningen mer fragmenterad och heterogen (typ II) (Hooge & Marks 2003).

Begreppet flernivåstyrning framstår numera som ett av den samtida statsvetenskapens allra viktigaste begrepp och har tillämpats i en lång rad studier. En sökning i databasen Scopus visar att 402 vetenskapliga artiklar som publicerats under de senaste tio åren använder begreppet multi-level governance. Det har använts både som redskap för empiriska analyser och som utgångspunkt för teoriutveckling. Dess stora värde ligger i dess förmåga att fånga in och sortera bland aktuella förändringar i de politiska systemens sätt att fungera (jfr t.ex. Bache & Flinders 2004 och Piattoni 2010. Kunskapsläget sammanfattas i Enderlein 2010).

Marks ursprungliga definition av flernivåstyrning står sig väl även idag. Han definierade multi-level governance som ”a system of continuous negotiation among nested

governments at several territorial ties” (Marks 1993:392) och underströk att “supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks” (Marks 1993:402-3). Bache and Flinders understryker förändringstendensen när de säger att “‘Multi-level’ referred to the increased interdependence of governments operating at different territorial levels, while ‘governance’ signaled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels (Bache and Flinders 2004:3). Kärnan i såväl Marks som andras definitioner är tanken att begreppet innefattar minst två och eventuellt tre dimensioner – en vertikal, en horisontell, och enligt vissa författare, även en transnationell.

#### **Flernivåstyrningens tre dimensioner**

- Vertikal: Styrningen innefattar många nivåer
- Horisontell: Styrningen innefattar offentliga och privata aktörer i nätverk
- Transnationell: Styrningen överskrider gränsen mellan nationell och internationell politik

Den vertikala dimensionen gäller iakttagelsen att styrningen innefattar många nivåer. I och för sig har politik även tidigare utformats i samspel mellan olika nivåer, t.ex. mellan stat och kommuner och mellan stater och internationella organisationer. I federala stater har sedan länge funnits relationer mellan federal, delstatsnivå och en eller flera kommunala nivåer. Det nya som inträffat är emellertid att allt fler nivåer kommit att bli inblandade och att många nivåers betydelse ökat. Förutom en normgivande europeisk nivå har också lokala och regionala nivåers ställning stärkts. Även internationella konventioner och standardiseringssystem som stater frivilligt ansluter sig till verkar styrande. Vissa forskare har sett detta som tecken på att nationalstatens ställning urgröpts på ett sätt som allvarligt hotar dess fortsatta ställning medan andra menar att nationalstaterna alljämt har en viktig roll (Hooghe & Marks 2001).

I anslutning till den vertikala dimensionen kan man göra en distinktion mellan två förhållningssätt till flernivåproblematiken. Europaperspektivet understryker ett top-down-perspektiv på flernivåstyrning, genom vilket olika nivåer i Europa integreras i förverkligandet och legitimerandet av den europeiska politiken. Från kommunernas synvinkel kan man emellertid också tala om ett bottom-up-perspektiv, genom vilket flernivåstyrning skapar nya möjligheter att generera resurser för kommunens utveckling (Peters & Pierre 2001, Hooge & Marks 2003, Lidström 2005)

Den horisontella dimensionen betonar hur makten förskjutits från ett statligt monopol baserat på centralisering och hierarki till en mer spridd maktutövning i form av förhandlingar och samverkan i nätverk, mellan statliga aktörer, andra offentliga organ samt med privata aktörer såsom företag och civilsamhällets organisationer. Ofta talas om detta som en förskjutning från government till governance (Pierre & Peters 2000). Staten har dock ofta en roll i att organisera nätverken. Det är också därför många hävdar att nätverkan finns ”i skuggan av” statens makt (Scharpf 1997). I denna dimension utmanas traditionell statlig dominans, förankrad i representativ demokrati och därmed också traditionella former för insyn och ansvarsutkrävande.

Utöver detta understryker också vissa forskare (t.ex. Piattoni 2010) att man bör uppmärksamma en tredje dimension nämligen överskridandet av den traditionella gränsen mellan nationell och internationell politik. I flernivåstyrningen har internationella politiska institutioner inverkan på det som sker lokalt och regionalt samtidigt som kommuner och regioner också är aktörer på internationell nivå.

Begreppet flernivåstyrning initierades ursprungligen inom samhällsforskningen som ett analytiskt begrepp för att förstå en förändrad styrelseordning. Det är emellertid notabelt att det också kommit att tillämpas som ett normativt begrepp, det vill säga som en rekommendation för handling. Sedan 1990-talet har EU-kommissionen angivit multi-level governance som ett ideal inom framför allt sammanhållningspolitiken. Det omgivande samhället och olika nivåer av beslutsfattande förväntas delta i utformandet av den europeiska utvecklingspolitiken. Begreppet används också i Lissabonfördraget och av Regionkommittén (Montin 2010).

I forskarvärlden har diskussionen om begreppet avsett både dess användbarhet som analytiskt begrepp och konsekvenserna av det nya styrsystemet. När det gäller användbarheten har kritiker bl.a. hävdade att nivåbegreppet rymmer oklarheter, eftersom detta inte alltid passar så bra när det gäller privata aktörer. Det fångar dessutom bara in de privata aktörer som är stationära inom en region, utan att kunna ta hänsyn till andra som kan ha betydelse. Det har också understrukits att tanken att staten skulle abdikera är kraftigt överdriven. Staten finns med i bakgrunden, sätter ramar och fattar ofta i slutändan de avgörande besluten. Det är därmed också illusoriskt att tänka sig icke-hierarkiska nätverk (se t.ex. Hudson 2005, Hanssen et al 2011). Begreppet har också kritiserats för att främst vara deskriptivt även om det finns exempel på att det använts för att generera hypoteser (Enderlein et al 2010).

När det gäller flernivåstyrningens konsekvenser har forskare pekat på problem med demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande (Peters & Pierre 2004), styrbarhet (Scharpf 2007), exkludering av t.ex. kvinnor och invandrare (Hudson 2005) samt risker för korruption (Treisman 2000).

### 2.3 Flernivåstyrning i Sverige

Forskning om flernivåstyrning som avser svenska förhållanden kan grovt delas in i två typer av studier. En uppsättning arbeten tar sin utgångspunkt i att man studerar ett fenomen som verkar i en flernivåstyrningskontext, t.ex. hanteringen av EU:s vattendirektiv eller innovationspolitik (t.ex. Kaiser & Prange 2004, Hammer et al 2011), men utan att flernivåstyrningen i sig blir föremål för någon särskild prövning. Den andra typen av studier, som utgör huvuddelen, berör frågan om i vilken utsträckning begreppet är relevant i en svensk kontext.

Montin (2010) understryker att tendensen mot flernivåstyrning inte har medfört så genomgripande förändringar, vare sig i Sverige eller i andra europeiska stater. Nätverksstyrning ersätter inte den representativa demokratins centrala position. Dessutom, betonar han, är flerdemokrati inget nytt i det svenska politiskt-administrativa systemet. Däremot råder skillnader mellan olika typer av politikområden. Medan flernivåstyrning tillämpas frekvent inom utvecklingspolitik används det mer sparsamt inom traditionella välfärdsområden. Framför allt kommer det till användning i det som betecknats ”tredje generationens politikområden” och som bl.a. innefattar kvinnofridspolitik och folkhälsopolitik (jfr Montin & Hedlund 2009). Dessa politikområden har i huvudsak

utvecklats efter den offentliga expansionsperioden 1960-1980 och måste därmed bygga på resurser även utanför den offentliga sektorn.

Det främsta uttrycket för flernivåpolitik i Sverige finns dock inom det regionalpolitiska området. Den statliga regionalpolitiken så som den utformades under 1960-talet byggde på en stark ställning för staten kombinerat med ett omfördelningsideal, enligt vilket utsatta regioner skulle kompenseras för brister i utvecklingsförutsättningar, ofta med standardiserade policies. Från början av 1990-talet har inriktningen förändrats så att man nu i större utsträckning betonar regionernas eget ansvar för att utveckla de förutsättningar som de själva besitter, medan den statliga omfördelningen tonats ned (Hudson 2006, Montin & Hedlund 2009, Hörnström 2010). Strukturfondernas fokusering på den regionala nivån har bidragit till denna förändring. Regionernas ansvar har betonats i regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram och i dessa har också ansvaret att samverka med andra aktörer understrukits. Dessutom har staten fört över regionutvecklingsansvar till direkt valda regioner och indirekt valda regionförbund. Staten anger dock fortfarande ramarna, samtidigt som även EU och kommuner har stor betydelse. Det är ofta dessa förändringar som används som exempel när man i Sverige pekat på en övergång från ”government” till ”governance”.

Andra har menat att förändringarna blivit omfattande även inom välfärdssektorn. Tendensen till ökad privat drift av offentlig verksamhet kan ses som uttryck för detta, även om finansieringen i Sverige (till skillnad från de flesta andra länder) är renodlat offentlig. Flernivåstyrningen av skolan har förstärkts av en allt starkare betoning av de internationella undersökningarna om elevers kunskaper (Hudson 2010).

Stegman McCallion hävdar att begreppets horisontella dimension förverkligats i Sverige medan den vertikala flernivåstyrningen inte införts fullt ut eftersom en regional nivå av det slag som finns i många andra länder saknas (Stegman McCallion 2007). En liknande tanke förfäktas av von Bergmann-Winberg (2010). Det svenska flernivåsystemet bygger i stället i högre grad på kommunernas medverkan. Kommunerna har dock inte direkt mandat av de egna medborgarna för att hantera problem som kräver regionala lösningar. Enligt Baldersheim och Ståhlberg (2002) är partnerskapsmodellen vanligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Keskitalo och Pettersson (2012) understryker att vissa drag i den svenska skogspolitiken kvarstår oförändrade trots allt mer av flernivåstyrning.

Slutsatsen blir således att det finns starka tendenser till flernivåstyrning även i Sverige, men dessa modifieras i mötet med den svenska politiskt-institutionella kontexten. Den representativa demokratins institutioner och den parlamentariska styrningskedjan behåller sin ställning, men i skuggan av denna växer allt mer av flernivå- och nätverksstyrning fram. Specifikt i ett svenskt sammanhang är framför allt frånvaron av en enhetlig regional nivå och att det starka offentliga ansvaret för finansieringen av välfärden sätter gränser för vilken typ av flernivåstyrning som kan gälla inom välfärdsområdet. Däremot tillämpas flernivåstyrning fullt ut inom områden som förutsätter att resurser eller aktivism mobiliseras från samhället i stort. Detta innefattar t.ex. regional utvecklingspolitik, sammanhållningspolitik och folkhälsopolitik.

De nya styrformer som växer fram har mötts av både ris och ros i forskarvärlden. Å ena sidan har flernivåstyrning setts som en nödvändighet i en allt mer komplex värld med samhällsproblem som kräver insatser på olika nivåer och med insatser av olika typer av aktörer. Det har också uppfattats som en alternativ samhällsmodell när den representativa demokratins institutioner försvagats. Men samtidigt har kritiken mot bristen på insyn i de slutna nätverken, demokratiskt underskott och en starkare ställning för företagsintressen

varit stark. Till skillnad från det som antogs i början av dessa förändringar är dock staten knappast på väg att abdikera. Den har en viktig roll när det gäller att sätta ramar och ange spelregler. Däremot är det knappast sannolikt att staterna kommer att återta den position som de hade under de första efterkrigsdecennierna. Världen ser annorlunda ut idag, med globaliserade och komplexa samhällsproblem, stater som inte kan finansiera åtagandena på egen hand och medborgare som ställer högre krav. Inte minst kan fortsatt urbanisering, kommande finansiella kriser samt miljö- och klimatutmaningar komma att ställa krav på lösningar som kräver medverkan av olika typer av aktörer på olika nivåer.

### 3 Reflektioner och förslag från tidigare rapporter

Som tidigare framgått (se kapitel 2) har olika typer av samhällsförändringar medfört behov av ändrade styrformer. Flernivåansatsen är tydligt framträdande i den regionala tillväxtpolitiken genom dess inriktning mot ett mer programbaserat arbetssätt. Dessutom har tillväxtpolitiken ett tydligt territoriellt perspektiv vilket medför utmaningar då den möter den sektoriellt organiserade politiken.

I detta kapitel beskrivs först ett antal utmaningar kopplade till flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken. Därefter diskuteras och analyseras vidare ett antal slutsatser och iakttagelser som Tillväxtanalys gjort i tidigare rapporter.

#### 3.1 Utmaningar för tillväxtpolitiken

Den tidigare statliga regionalpolitiken, som i hög utsträckning byggde på tron att staten genom olika insatser kunde påverka utvecklingen i ett område, har sedan ett tiotal år ersatts av ett mer decentraliserat arbetssätt där regionerna själva ska identifiera sina styrkor och svagheter.

Detta innebär nya utmaningar för statens sätt att leda och koordinera det tillväxtpolitiska arbetet. På ett sätt har arbetet blivit mer komplicerat då det ställer ökade krav på de deltagande aktörerna att nå samsyn om vilka områden som bör prioriteras. För att nå framgång i ett programinriktat arbetssätt krävs att nyckelaktörer har samma uppfattning om vilka mål som ska uppnås, känna sig delaktiga och att respektive aktör hittar sin roll och tar sitt ansvar i genomförandet. Det förutsätter också att deltagande nyckelaktörer har tillräckliga resurser och kompetens för att aktivt kunna delta i systemet.

Det finns dock inbyggda svårigheter i det tillväxtpolitiska systemet. *En grundläggande svårighet är att de kommunala och regionala aktörerna har olika roller, uppdrag och perspektiv.* Regionens syn på vad som behöver prioriteras i form av tillväxtinsatser behöver inte nödvändigtvis överensstämma med kommunens uppfattning. I det kommunala uppdraget ingår primärt att verka för kommuninvånarnas bästa vilket innebär att perspektivet i första hand är kommunalt, till skillnad från det regionala uppdraget som omfattar ett större geografiskt perspektiv. I den kommunala rollen är kommunens egna intressen överordnade regionala intressen, och vice versa för den regionala rollen där det kommunala perspektivet är underordnat. Denna grundläggande skillnad i roller innebär en utmaning för hur effektiv samverkan mellan dessa aktörer kan bli, exempelvis när det gäller förmåga att kraftsamla och prioritera vad som behöver göras på den regionala nivån. De regionala och kommunala aktörernas olika roller kan innebära att strategiska tillväxtstrategier och program måste formuleras på en sådan allmän nivå att det är möjligt för de olika aktörerna att enas om innehållet. Detta kan leda till att dokumenten har en tendens att bli så övergripande att de saknar styrförmåga.

*En andra svårighet ligger i att engagera privata aktörer i systemet och nå samsyn med offentliga aktörer.* Den fysiska planeringen är kanske det främsta exemplet på ett system som hanterar olika typer av intressekonflikter mellan enskilda företag (och individer) och offentliga intressen. Det kan exempelvis handla om exploateringsintressen kontra bevarandeintressen. En aspekt i detta är att tidsperspektivet ofta skiljer sig åt mellan privata och offentliga aktörer. I den fysiska planeringen blir detta tydligt då allmänna långsiktiga intressen ska värnas, inte sällan mot mer kortsiktiga anspråk. Här blir det en avvägning av vad som långsiktigt bäst gagnar en hållbar utveckling inom ett område.

Ibland till nackdel för ett enskilt företag som exempelvis vill etablera eller utöka sin verksamhet. Det kan därför vara svårt att nå samsyn mellan det privata och offentliga. Snarare kan det handla om att utveckla arbetssätt och instrument som kan hantera olika anspråk och intressen. Tydliga och transparanta offentliga beslutsprocesser verkar i gynnande riktning för att balansera olika intressen och skapa förståelse för varandras roller.

*En tredje svårighet är att kommuner och regioner har olika förutsättningar att delta i det regionala tillväxtarbetet. Tidigare studier pekar på att mindre resurssvaga kommuner har svårigheter att navigera i de olika utvecklings- och tillväxtprogrammen (Tillväxtanalys 2011). Det förefaller finnas skevheter i kunskaperna om systemet. En iakttagelse är att tillväxtprogrammen inte uppfattas som lika betydelsefulla i de mindre kommunerna som i de större. Detta medför nackdelar för de mindre kommunerna att kunna söka och få tillgång till de ekonomiska resurser som finns till förfogande för programmens genomförande, exempelvis strukturfondsmedel. Spännvidden mellan små och stora kommuner får sägas vara stor. Från Stockholm med drygt 880 000 invånare till Bjurholms 2 400 invånare. Svårigheten i detta ligger i att de mindre kommunerna inte har underlag för olika typer av specialistfunktioner, eller bemanning av heltidstjänster, (trots att de har samma ansvar och uppgifter som de större kommunerna). Även den regionala nivån uppvisar stor spännvidd mellan stora och små regioner. I exempelvis Västra Götalands regionen bor ca 1,6 miljoner invånare, att jämföra med Gotland med 57 000 invånare.*

*En fjärde svårighet ligger i den regionala organiseringen som varit omdebatterad under många år.<sup>2</sup> En del av debatten om den regionala nivån har rört argument för och mot större regioner, vilket föreslogs av ansvarskommittén år 2007 (SOU 2007:10). Det regionala utvecklingsansvaret har succesivt förts över från länsstyrelsen till andra regionala aktörer. Länsstyrelsen har per 1 oktober 2013 endast kvar det regionala utvecklingsansvaret i fyra län, medan det i övriga län ligger på samverkansorgan eller landsting/kommun. För statens del har det inneburit ytterligare utmaningar när möjligheterna att direkt styra tillväxtpolitiken har försvagats. Dels i takt med att ansvar och styrning i högre grad lagts på den regionala nivån, dels i takt med att genomförandet av politiken till stor del har lagts utanför statens egen organisation. Bilden kompliceras ytterligare av att statlig verksamhet är indelad och organiserad utifrån skilda regionala indelningar.*

Den statliga styrningen av den regionala tillväxtpolitiken har på så sätt inneburit nya utmaningar med avseende på planering och genomförande av politiken. Frågan blir då om staten skulle kunna genomföra justeringar eller förändringar i det tillväxtpolitiska systemet för att öka effektiviteten. Utifrån Tillväxtanalys tidigare rapporter i ämnet diskuteras detta utifrån två specifika undersökningar; fysisk planering och lokalt och regionalt tillväxtarbete.

Undersökningen om fysisk planering omfattar i stora delar system inom vilket planeringsarbetet bedrivs. Lokalt och regionalt tillväxtarbete omfattar mer allmänna aspekter på hur tillväxt- och utvecklingsarbete bedrivs på den regionala och lokala nivån, samt hur dessa nivåer har förmåga att samspela. De nämnda undersökningarna kan därför också kategoriseras utifrån ”systemperspektiv” och ”utvecklingsperspektiv”.

<sup>2</sup> Se exempelvis Expressen 7 oktober 2013. <http://www.expressen.se/ledare/gunnar-wetterberg/todde-modde-och-regionerna/>

## 3.2 Samverkan ur ett systemperspektiv

### *Fysisk planering som verktyg*

Ett befintligt verktyg som kan vara verkningsfullt för att stärka kopplingarna mellan den lokala och regionala nivån, samt mellan olika politikområden, är systemen för den fysiska planeringen. Tillväxtanalys har i tidigare analyser uppmärksammat att det finns behov av att utveckla system för tillväxtinriktad fysisk planering.

Samhällsutvecklingen har inneburit ökade behov av mellankommunala- och regionala perspektiv i planeringen. Vid den senaste kommunreformen som genomfördes 1974 förväntades de nya kommunerna vara stora nog för att utgöra egna bostads- och arbetsmarknadsregioner, med undantag av storstadsregionerna. (Blucher et al 2003;15) Utvecklingen har dock blivit en annan. Många enskilda kommuner är idag för små för att kunna betraktas som funktionella regioner inom vilka människor bor och verkar.

Planering av fysisk infrastruktur en särskilt viktig fråga när det gäller att understödja utvecklingen av större funktionella regioner. Infrastruktur- och bebyggelseutveckling är starkt kopplade företeelser. I tätbebyggda områden är det påtagligt att infrastrukturen bygger stad. I glesbebyggda områden är uppkopplingen till en regional ortsstrukturer en viktig faktor för tillväxt och utveckling.

I nuläget pågår utvecklingsarbeten i ett antal svenska regioner som är av särskilt intresse. Exempelvis brukar Skåne lyftas fram som ett positivt exempel där regionen allt mer byggs samman till en gemensam arbetsmarknadsregion, främst genom satsningar i kollektivtrafik. Ur ett systemperspektiv förefaller det dock finnas vissa svårigheter. Regeringen har under senare år tagit vissa initiativ för att stärka den regionala integreringen. Bl.a. har Tillväxtverket och Boverket fått i uppdrag att genomföra ett program för att stärka samspelet mellan det lokala fysiska planeringsarbetet och det lokala och regionala arbetet för näringslivsutveckling och hållbar tillväxt, under åren 2013–2015 (Regeringsbeslut 2013-03-14). Regeringen har också tillsatt en kommitté som ska utreda, och vid behov föreslå förändringar, i de regelverk som styr fysisk planering på regional nivå för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktig hållbar utveckling i alla delar av landet (regeringsbeslut 2013-08-08).

### *Skiftande status på översiktsplanerna*

Tillväxtanalys har kunnat konstatera att översiktsplanernas roll i den kommunala organisationen är idag högst varierande. I vissa kommuner utgör ÖP ett strategiskt vägledande dokument som har reell styrverkan för den övriga kommunala verksamheten. I andra kommuner har ÖP lägre status och har därför mindre betydelse för kommunens agerande.

Ur ett något mer övergripande perspektiv ligger det en utmaning i att utveckla översiktsplanerna till mer strategiska instrument. Från att vara en passiv markanvändningsplan till ett dokument som både möjliggör och ”triggar” utveckling samtidigt som den håller samhällsutvecklingen i riktning mot en hållbar utveckling.

En rapport som belyser ÖP:s svaga ställning i kommunens övriga utveckling- och tillväxtarbete är doktorsavhandlingen ”Planning in the new reality” (Fredriksson 2011). Avhandlingen pekar bl.a. på att lagstiftarens intention med att ÖP ska utvecklas i mer strategisk riktning, där kommunens samlade utvecklingsambitioner ska redovisas, inte verkar få fotfäste i kommunernas praktiska framtagande och användande av ÖP.



Det är även många översiktsplaner som är gamla och inaktuella. Över 30 procent av de svenska kommunerna hade år 2008 en översiktsplan som var 15 år eller äldre (Boverket 2009). De flesta av dem var kommuner med mindre än 15 000 invånare, varav flera med ”svaga resurser för fysisk planering” (Boverket 2009;10).

### *Ökat behov av samspel mellan kommuner och regioner*

KTH har i en rapport skriven på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) konstaterat att en effektiv och ändamålsenlig offentlig organisering är beroende av att den kommunala och regionala nivån kan samspela (Engström et al 2010). KTH redovisar vissa utmaningar i samspelet mellan den kommunala och regionala nivån som drivits fram av vad som kallas den ”nya verkligheten”. Exempelvis i form av ökad regional konkurrens, växande utvecklingsklyftor mellan regioner, klimatutmaningar och långsiktiga välfärdsåtaganden. KTH argumenterar för att den ”strategiska utvecklingsplaneringen måste ha en basal förankring i kommunerna och deras utvecklingsstrategier och kan inte vara en enkel summering av att kommunerna brutit ned regionala mål och strategier” (Engström et al 2010;12). Med andra ord måste en starkare koppling mellan den kommunala och regionala nivån bygga på ett utvecklat funktionellt samspel mellan de olika nivåerna.

Behovet av mellankommunal planering har därför ökat, inte minst när det gäller krav på en fungerande infrastruktur över kommungränserna. För att översiktsplaneringen ska bli en verkningfull utvecklingsplanering krävs att den omfattar hela bostads- och arbetsmarknadsregioner (Blucher et al 2003;15). En viktig aspekt blir här att den kommunala nivån måste hitta sin roll inom den funktionella regionen. Kommunerna måste med andra ord definiera vad de kan bidra med utifrån sina specifika förutsättningar, där avsvaret för den fysiska planeringen intar en särställning.

Den strategiska översiktsplanen som medel i en regional tillväxtpolitik måste överblicka en kommuns tillgänglighetsegenskaper i ett regionalt perspektiv, tätorters omvandling och möjligheter att hysa tillväxt av nya företag, samspelet mellan stad och land för besöks- och kretsloppsnäringsringar, behov av att hålla öppet för naturresursanvändning i framtiden. Samtidigt måste den tillkomma i en bred dialog som omfattar det lokala näringslivet.

### *Översiktsplanering för proaktivt handlande*

En rad faktorer med rumsliga egenskaper och samband har betydelse för hållbar regional tillväxt/utveckling. De är av allmänt intresse enligt PBL och strategiska för utvecklingskraften. Men vi behöver tillägga ytterligare en egenskap: de ska kunna påverkas genom offentliga beslut. Med utgångspunkt i planeringsteori innebär ’strategisk planering’ att planeringen syftar till att få saker och ting gjorda. Handlingskraft formas ur en ”summerad bild av regionen” (Healy 1997), vilket förutsätter att olika parter med olika intressen kan förenas i åtgärder som sammantaget leder i strategins riktning. Förverkligandet av ÖP-strategier handlar då inte i första hand om att vara reaktivt reglerande utan *proaktivt* handlande. En problematik är här att det i Sverige saknas något motsvarande regionalt dokument<sup>3</sup>, eller regional arena där strategiska planeringsfrågor kan behandlas.

I en tidigare rapport studerade Tillväxtanalys (Tillväxtanalys 2013a) Norges och Finlands planeringssystem. Vi konstaterade att både det norska och finska systemet har vissa

<sup>3</sup> Här avses någon form av regional planstrategi eller regional planering med en rumslig inriktning.

intressanta komponenter som skiljer sig från det svenska planeringssystemet när det gäller frågor som berör integrering av tillväxt- och utvecklingsfrågor med fysisk planering. Något av detta kommenteras kortfattat nedan:

### 3.2.1 Norskt plansystem

Det norska plansystemet har, inte minst på *den kommunala nivån*, ett system som på ett tydligt sätt integrerar tillväxt- och utvecklingsfrågor med fysisk planering. Genom krav på både en ”samfunnsdel” (samhällsdel) och en arealdel i den kommunala planläggningen förstärks möjligheterna att göra kommunplanerna till strategiska levande dokument.

Det norska systemet innebär också, i jämförelse med det svenska, en betydligt starkare *regional nivå* när det gäller den fysiska planeringen. Genom de regionala planstrategierna identifierar Fylkeskommunerna, i samråd med kommunerna, vilka planer som behöver tas fram på regional eller delregional nivå. På så sätt kan frågor som berör fler än en enskild kommun hanteras i ett plansammanhang. Vidare har Fylkeskommunerna ansvar för att upprätta regionala planforum. Ett av syftena med planforumen är att identifiera och samordna statliga, regionala och kommunala intressen i samband med utarbetande av regionala och kommunala planer.

Ett konkret verktyg för att stärka möjligheterna till ökad samplanering mellan den kommunala och regionala nivån är arbetet med kommunala och regionala planstrategier är synkroniserade tidsmässigt. Kommunala och regionala planstrategier ska utarbetas minst en gång under varje valperiod och senast ett år efter att kommunstyrelsen är konstituerad. Detta innebär att det under planstrategiarbetet finns goda möjligheter att närmare komma överens om vilka frågor som kommunen enskilt kan planera för och vilka frågor som behöver lyftas upp i ett regionalt eller delregionalt sammanhang.

Den *nationella nivån*, slutligen, signalerar nationella förväntningar till både den regionala och kommunala nivån. Genom detta förväntas nationella mål och riktlinjer föras in på den regionala och kommunala nivån.

I Norge har behov av stöd till den kommunala nivån identifierats bl.a. när det gäller kommunal plankompetens och mer allmän kompetens i kommunens roll att utveckla attraktiva ”lokalsamfunn” (lokalsamhällen). Olika typer av stöd erbjuds från den nationella nivån för att stärka kommunernas kompetens och i viss mån resurser, bl.a. genom regionala ”upplärningsteam” och det särskilda nationella initiativet Lokal samfunnsutveckling i kommunene (LUK) som löper under fem år med början år 2010.

Enligt Kommunal- och regionaldepartementet är det Fylkeskommunala och kommunala plansystemet det kanske viktigaste utvecklingsverktyget i arbetet med de nationella regional- och distriktpolitiska målsättningarna.

### 3.2.2 Finskt plansystem

Den regionala nivån i Finland har genom Landskapsförbunden ett relativt stort inflytande i det finska plansystemet. Landskapsförbunden utarbetar *Landskapsöversikter* som beskriver landskapets långsiktiga strategiska inriktning avseende områdesanvändningen (enligt Markanvändnings- och bygglagen). Landskapsöversikterna konkretiseras i *Regionala landskapsplaner*, vilka i sin tur tjänar som ledning när generalplaner (motsvarar ÖP i Sverige) och detaljplaner utarbetas på den kommunala nivån. Landskapsplanerna, som innehåller plankartor, planbestämmelser till områdesreserveringar och utvecklingsprinciper

för områdesanvändning är planer med rättsverkan, vilket innebär att de är styrande mot den kommunala planläggningen.

Landskapsöversikten konkretiseras även med hjälp av landskapsprogram som behandlar landskapets strategiska inriktning ur ett regionalt utvecklings- och tillväxtperspektiv (enligt Lag om regionutveckling). Landskapsprogrammen har ett tidsperspektiv om 3-5 år och innehåller bl.a. analyser av styrkor och svagheter i landskapet, samt strategiska inriktningar på profilområden som utgör riktningsgivare i det regionala tillväxtarbetet.

Landskapsprogrammet preciseras i ettåriga *Genomförandeplaner* som tas fram i samverkan med andra aktörer, inte minst landskapens kommuner.

Genom den organisatoriska ordningen att landskapsförbunden ansvarar för genomförandet av både landskapsutveckling (enligt Markanvändnings- och bygglagen), samt regionutveckling (enligt Lagen om regionutveckling) finns goda möjligheter att integrera både ett tillväxt- och planeringsperspektiv i det regionala tillväxtarbetet.

Det finska systemet har en relativt klar logik i dess uppbyggnad med nationella mål för såväl områdesanvändning som regionutveckling som sedan preciseras på den regionala nivån genom Landskapsförbunden. Kopplingen till den kommunala nivån är även tydlig bl.a. genom den process som genomförandeplanerna för landskapsprogrammen tas fram samt genom landskapsplanernas styrande inverkan på de kommunala generalplanerna.

### 3.2.3 Sammanfattning systemperspektiv

Tillväxtanalys menar att det finns behov av förändringar i det svenska plansystemet. Det gäller framförallt kopplingarna mellan den kommunala och regionala strategiska tillväxt- och utvecklingsplaneringen. Som instrument för detta anges de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen (regeringens budgetproposition 2012/13:1).

Ett annat sätt att uttrycka utvecklingsbehoven på är att säga att det finns ett behov av att balansera de kommunala och regionala aktörernas styrkeområden. De regionala aktörerna har en tydlig roll och kompetens avseende regionalekonomiska frågor. Däremot har regionerna en svagare roll, och svagare kompetens, när det gäller fysisk planering. De kommunala aktörerna har en central roll avseende den fysiska planeringen. Däremot är rollen avseende regionala tillväxtfrågor inte lika framträdande. Detta skulle tala för att aktörernas roller och kompetens skulle behöva balanseras mot varandra genom att stärka den regionala rollen och kompetensen avseende fysisk planering och den kommunala rollen/kompetensen avseende regionalekonomiska frågor.

En önskvärd utveckling vore om den regionala tillväxt-/utvecklingspolitiken i högre grad kunde formas genom en dialog mellan kommunföreträdare och regionföreträdare. Ett utvecklat system för översiktsplanering (ÖP) och regionala utvecklingsprogram (RUP) skulle kunna ha förutsättningar att bli en strategisk arena för förhandlingar och samspel mellan staten och regioner/kommuner.

### *Tidigare lagda Förslag*

Tillväxtanalys har tidigare skissat på förslag till justeringar inom det svenska plansystemet utifrån tre olika kategorier av instrument som staten har till sitt förfogande, *information*, *ekonomiska styrmedel*, samt *regleringar*.<sup>4</sup>

#### Information

Staten skulle kunna ge *riktade uppdrag till myndigheter som idag har ansvar inom plansystemet* för att stimulera ökat regionala perspektiv i den fysiska planeringen. Det skulle exempelvis kunna handla om en skärpning av länsstyrelsens nuvarande uppdrag att beakta frågor om mark- och vattenanvändning som angår två eller fler kommuner.

Staten skulle också kunna verka för att *större vikt läggs på samrådsmomentet* mellan kommunen och den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Samrådet skulle då kunna innehålla överväganden om det tillkommit nya förutsättningar, exempelvis genom en reviderad regional utvecklingsstrategi med förslag till nya inriktningar, som påverkar kommunen.

Det skulle också kunna handla om *information och utbildningsinsatser* riktade till den kommunala och regionala nivån.

#### Ekonomiska styrmedel

Staten har tagit vissa initiativ som innehåller ekonomiska ”morötter” inom ämnet. Bl.a. kan nämnas uppdraget till Boverket och Tillväxtverket att genomföra ett program för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling 2013-2015.<sup>5</sup> (Regeringen har i programmet avsatt 4 Mkr för programperioden).

Inom området ekonomiska styrmedel är bilden att resursbrist hos främst mindre kommuner hämmar möjligheterna att arbeta med strategiskt tillväxtarbete. Detta skulle tala för att behoven av resurser är större än tilldelningen (vilket i och för sig för det mesta är fallet). Under rubriken ekonomiska resurser skulle det även kunna övervägas att erbjuda någon form av kompetensmässig resurs, exempelvis i form av planeringstöd särskilt riktad mot ökad samplanering mellankommunalt och regionalt. Planeringsstödet skulle antingen kunna erbjudas via regionen, och/eller genom någon form av ”kompetenscheckar”. En huvuddel av stödet skulle riktas till mindre resurssvaga kommuner.

Det finns skäl till att utforma ekonomiska styrmedel så att de villkoras med att de enbart kan utgå i det fall en ansökan omfattar fler än en kommun och att den inbegriper både kommunal och regional nivå.

#### Regleringar

Det tredje instrumentet omfattar regleringar, vilket bl.a. kan innebära att staten på olika sätt kan göra justeringar inom det befintliga regelverket och/eller beslutar om sanktioner om inte regelverket åtföljs.

Det kan exempelvis handla om synkronisering i tid för framtagande av kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsstrategier, ökat krav på översiktsplanen eller ökat regionalt inflytande över planeringsfrågorna.

<sup>4</sup> Utförligare beskrivningar av förslagen finns i rapporten ”Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram”.

<sup>5</sup> N2013/1492/RT

### 3.3 Samverkan i ett utvecklingsperspektiv

#### *Faktorer som påverkar ett företags utveckling*

Tillväxt- och näringspolitikens övergripande uppgift är att skapa gynnsamma förutsättningar för att starta och driva företag i Sverige. Hur ett företag utvecklas beror till största delen på företagets egen förmåga. Till viss del beror det även på faktorer i omgivningen. Ett sätt att dela upp dessa faktorer är att skilja på *företagsinterna faktorer*, det vill säga faktorer som företaget själv kan påverka och *företagsexterna faktorer* som bestäms av omgivningen.

Exempel på *företagsinterna faktorer* är företagets innovations- och förnyelseförmåga, management och organisation, produktionsmetoder, arbetskraftens kompetensnivå och dess sammansättning.

Benägenheten att starta, eller utveckla befintliga företag, påverkas dock av faktorer i omgivningen (*företagsexterna faktorer*). Vad gäller faktorer som politiken kan påverka bestäms en stor del på nationell eller internationell nivå. Såsom exempelvis internationella överenskommelser, handelsavtal, nationella skattesystem, infrastruktursatsningar, fördelning av resurser för högre utbildning m.m.

En viss del bestäms på den lokala och regionala nivån. Det gäller exempelvis tillgång till utbildad arbetskraft (genom utbildning) och (till viss del) den lokala/regionala marknadens storlek för vissa branscher. Marknadens storlek (och därmed utrymmet för företags tillväxt) kan påverkas genom att tillämpa upphandlingar i stället för offentlig produktion av tjänster. För besöksnäringen kan marknaden påverkas genom platsmarknadsföring och platsförsäljning. Vidare kan politiken påverka kvaliteten på institutioner, offentlig service och myndighetsutövning gentemot företagen. En ytterligare möjlighet som framhållits i forskning kring innovationssystem, kluster, ”triple-helix” och liknande företeelser – och som även aktivt tillämpas inom näringspolitiken – är den roll som politiskt styrda organ kan spela som initiativtagare till, samordnare och delfinansierare av och ”mäklare” för lokala/regionala utvecklingsprojekt som kan tänkas ha effekter på lokala företags långsiktiga utveckling (se t.ex. Etzkowitz & Leydesdorff 2000). En förutsättning för detta är dock att kommunen eller regionen har möjlighet att avsätta resurser för dessa icke-obligatoriska verksamheter.

Det kommunala och regionala manöverutrymmet är dock störst inom de mer diffusa områden som pekas ut av moderna entreprenörskaps- och innovationsteorier, där den politiskt styrda sektorn ges en avgörande roll som den som tar initiativ till och är den samordnande kraften i lokala/regionala samverkansprojekt och program för långsiktig dynamisk utveckling (Westlund 2006, kap. 7).

#### *Lokalt näringslivsklimat*

De lokala förutsättningarna att starta och driva företag skiljer sig åt i olika delar av landet. Man brukar benämna dessa förutsättningar som lokalt näringslivs- eller företagsklimat. Lokalt näringslivsklimat kan definieras som *förutsättningar som påverkar det lokala näringslivets konkurrenskraft och ekonomiska aktiviteter* (Tillväxtanalys 2013b:34).

En del i förklaringen till hur det lokala näringslivsklimatet uppfattas ligger i hur skicklig kommunerna (och regionerna) är att tillvarata de möjligheter som finns i respektive område. Kommunerna och regionerna kan genom sitt agerande bidra till ett positivt eller negativt näringslivsklimat. Olika typer av ”skandaler”, eller särbehandling av individer och

företag, är exempel på negativa faktorer. (Tillväxtanalys 2011). Det negativa i denna typ av agerande ligger i att det påverkar tilltron eller tilliten till den kommunala eller regionala organisationen.

Den roll kommunerna har att spela när det gäller lokal utveckling generellt är att vara en sammanhållande aktör som mobiliserar olika aktörer och initiativ kring en gemensam idé om framtiden (Fjertorp et al., 2012). Det gäller även när utvecklingen specifikt avser det lokala näringslivsklimatet och lokal ekonomisk utveckling. Utvecklingskraften kommer dock inte enbart från kommunernas insatser, utan är beroende av i vilken utsträckning andra aktörer kan engageras. Sådana initiativ bidrar också till att utveckla nya kreativa idéer och att sprida sådan kunskap mellan lokala aktörer. Inte minst för de mindre kommunerna framstår denna fråga som allt mer betydelsefull.

Det är också tydligt att ett positivt näringslivsklimat är beroende av en rad samverkande faktorer snarare än ett fåtal. Kommunernas arbete för att påverka detta kräver därför insatser inom flera områden som anpassas efter de lokala förutsättningarna och det lokala näringslivets struktur.

### *Svårigheter för de mindre kommunerna*

De samlade erfarenheterna från Tillväxtanalys rapporter inom sakområdet pekar på svårigheter för särskilt mindre kommuner att mobilisera tillräckligt med resurser och kompetens i tillväxt- och utvecklingsfrågor (Tillväxtanalys 2011a). Detta innebär att det finns risk att tillväxtpotentialer i vissa delar av landet inte tas tillvara. Med andra ord riskerar olika delar av landet att utvecklas sämre än vad de skulle kunna göra om de lokala tillväxtpotentialerna togs tillvara fullt ut. Här ligger en paradox för små och resurssvaga kommuner. Studier pekar på att den kommunala rollen som utvecklingsaktör är relativt viktigare i de mindre kommunerna. Samtidigt ser vi att resurs- och i vissa fall kompetensbrist hindrar dessa kommuner från att fullt ut ta den rollen. Behov och betydelse av offensivt agerande är större, men resurserna mindre.

Detta är ett långsiktigt problem som sannolikt tilltagit. Det handlar både om bristande ekonomiska medel men också svårigheter att, utifrån befolkningsunderlaget, upprätthålla heltidstjänster inom den kommunala förvaltningen. Generellt sett leder detta i sin tur till svårigheter att upprätthålla specialistkompetens inom olika områden, exempelvis tillväxtområdet. Det borde vara så att bristande resurser är ett incitament för ökat samarbete över kommungränserna. Det framstår dock som tydligt, även om det givetvis förekommer formaliserade samarbeten, att sådana samarbeten inte är frekvent förekommande.

En iakttagelse kring utvecklingsinsatser som riktas till den kommunala nivån visar att det i regel handlar om korta, tidsbegränsade satsningar, där nya innovativa idéer eller arbetsätt prövas med ambitionen att upparbetade erfarenheter sedan kan spridas till andra delar av landet. Initiativen fyller säkert sitt syfte, ändå bedömer Tillväxtanalys att grundproblemet kvarstår. Särskilt de mindre kommunerna är inte tillräckligt rustade för att kunna delta i det lokala och regionala tillväxtarbetet på ett effektivt sätt. Eller med andra ord, det förefaller finnas ett mer långsiktigt kapacitets- och kompetensbehov som inte blir avhjälp genom kortsiktiga statliga projektmedel.

I våra grannländer har statliga initiativ tagits på området. Vi ska här kort nämna något om innehållet i dessa. (För en utförligare beskrivning se Tillväxtanalys 2013b, kap. 6).

### 3.3.1 Norge

Den norska regeringen konstaterar att lokal ”samfunnsutvikling” spänner över ett brett politikfält som i hög grad ligger utanför det statliga myndighetsområdet. En stor del av handlingsutrymmet ligger på den kommunala nivån och utvecklingen påverkas i hög grad av kommunala beslut. Samhällsutvecklingsrollen handlar i hög grad om att utnyttja det lokalpolitiska handlingsutrymmet och att organisera arenor för samhandling och utveckling av nätverk mellan olika aktörer i lokalsamhället.

Regeringen ansåg i stortingsmeldingen (St. Meld. Nr 25) att två utmaningar framstod som särskilt viktiga för att skapa förutsättningar för ett aktivt arbete med ”samfunnsutvikling”: *Kapacitet och kompetens* i kommunerna, samt *svag samordning* mellan en mängd olika initiativ, förväntningar och stödpengar (virkemiddler).

I frågan om *kapacitet och kompetens* pekade regeringen i stortingsmeldingen på bristande utvecklingskapacitet särskilt i mindre kommuner, inte minst inom områden som (fysisk) planläggning och platsbunden utveckling (”stedsutvikling”)<sup>6</sup> (St. Meld. Nr. 25 sid. 27).

När det gäller *svag samordning av stöd* till lokalt samhällsutvecklingsarbete pekade regeringen i stortingsmeldingen på att det kan vara svårt för många kommuner att vara informerade om aktuella initiativ, erbjudanden och förväntningar samt värdera vilka som kan vara nyttiga att ta i bruk.

För att nå de regionalpolitiska målen initierade regeringen 2009 satsningen ”Lokal samfunnsutvikling i kommunane” (LUK). Satsningen är planerad att pågå under fem år (2010-2015) och syftar till att stärka kommunernas kompetens och kapacitet för att kontinuerligt driva utvecklingsarbete.<sup>7</sup> LUK ska stärka kommunernas förutsättningar att planlägga, mobilisera, samarbeta och genomföra utvecklingsinitiativ.

Regeringen betonar att denna satsning är inriktad på att bygga upp kapacitet och kompetens i kommunerna för att dessa långsiktigt ska ges bättre förutsättningar att driva utvecklingsarbete. Satsningen skiljer sig därmed från andra statliga satsningar som mer projektinriktade. LUK-initiativet skiljer sig också från andra satsningar genom att fylkeskommunerna i högre grad är involverade i utformningen och genomförandet.<sup>8</sup> En central utgångspunkt i LUK-satsningen är att den i hög grad är utformad utifrån de förutsättningar, utmaningar och möjligheter, som finns i de olika fylkena.

Motiven till satsningen är i första hand kopplade till de regionalpolitiska målen (distrikts- och regionalpolitiska mål). LUK riktar sig i första hand till små kommuner, mindre städer och regionala centra med svag befolknings- och sysselsättningsutveckling.

### 3.3.2 Finland

Den finska regeringen beslutade 2007 att ett program skulle utvecklas för att stärka den regionala konkurrenskraften. Detta skulle ske genom att samordna det nationella programarbetet och den nationella programpolitiken i ett och samma program med stöd av olika region- och landskapsstrategier. Det nya programmet KOKO (Kohesion- och konkurrenskraftsprogrammet) kom till av tre skäl:

<sup>6</sup> Det norska uttrycket ”stedsutvikling” innehåller både fysisk utformning och estetik och immateriella aspekter, exempelvis initiativ för att stärka sammanhållning och stolthet för en bygd.

<sup>7</sup> Regeringens hemsida, se

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling/oss.html?id=608119#1> (2013-09-10)

<sup>8</sup> Fylkeskommunerna kan liknas med de svenska landstingen, dock har de inte riktigt samma befogenheter och roller. I Norge har exempelvis staten ansvaret för sjukhusen.

För det första skulle programmet bidra till förbättrat samarbete mellan aktörer inom den regionala tillväxtpolitiken. För det andra behövdes en större förmåga till samarbete med andra regioner när det gällde regional utveckling. Med hjälp av KOKO skulle samarbetet mellan regioner intensifieras, och nätverk bildas mellan regionerna. För det tredje skulle KOKO bidra till utvecklingen av samarbetet mellan olika ministerier på nationell nivå, samt till ett utvecklat samarbete mellan de nationella, regionala och lokala aktörerna.

Programmet riktade sig primärt till den kommunala nivån genom 52 geografiska programområden vilka grundade sig på kommunernas egna funktionella och strategiska val. (Detta innebar att kommunerna själva beslutade om vilka kommuner de ingick i samarbete med inom programmet). Programområdena definierade själva sina utvecklingsbehov och sina starka sidor, samt vilka kommuner som skulle ingå i samarbetet. Programmet genomfördes med Landskapsförbunden och utgjorde en del av regionutvecklingssystemet. KOKO:s mål, riktlinjer och åtgärder samordnades med landskapsprogrammen. (Arbets- och näringsministeriet 2009a).

KOKO var ett nationellt program som drevs mellan 2010–2011 för frivillig utveckling av regionerna. KOKO:s målsättning var att förbättra konkurrenskraften för samtliga regioner och att balansera den regionala utvecklingen genom att stödja växelverkan och nätverkande mellan och inom regionerna. Programmet fungerade speciellt som ett redskap för koordinering av den lokala närings- och innovationspolitiken, främst genom att skapa nätverk och partnerskap såväl inom som mellan regionerna.

De 52 KOKO-regionerna utformade sju tematiska nationella nätverk<sup>9</sup> som genomförde KOKO:s mål. Regionerna kunde välja nätverk efter sina intressen. Nätverken koordinerades av regionerna. Verksamheten i de nationella KOKO-nätverken avslutades år 2011.

### 3.3.3 Danmark

Den danska samhällsorganisationen har sedan 2007 genomgått stora förändringar avseende den lokala och regionala nivån. Den rådande kommunala/regionala strukturen i Danmark är resultatet av kommunreformer som började gälla den 1 januari 2007. Reformen innebar att antalet kommuner minskades från 271 till 98 samt att landstingen lades ned och ersattes med fem regioner. (Indenrigs- og sundhetsministeriet 2005). Strukturens reformer innebar avsevärda förändringar i arbetsfördelningen mellan kommuner och landsting. Bl.a. finansieras de fem nya regionerna genom den statliga skatten till skillnad mot tidigare då landstingen hade rätt att uppta skatt. De nya regionerna har primärt två uppgifter; drift av sjukhus samt regional ekonomisk politik.

Vid sidan av det folkvalda politiska systemet kännetecknas främjandet av ekonomisk tillväxt i Danmark av att det har etablerats ett parallellt *tillväxtråd* som är sammansatt av politiska, ekonomiska och arbetsmarknadsintressen samt kunskapsinstitutioner. *I varje region har ett regionalt tillväxtforum inrättats.*

#### *Regionala tillväxtforum*

I och med inrättandet av *tillväxtforumen* var det tänkt att regionerna skulle ta på sig ansvaret för den regionala ekonomiska utvecklingen medan staten fortsättningsvis skulle ta hand om den överordnade tillväxtpolitiken. Tillväxtforumen har följt de regionala

<sup>9</sup> Innovation, välfärd, kreativ ekonomi/kultur, markanvändning boende trafik och klimat, turism, internationalisering och utmanande åldersstruktur



gränserna även om det i lagstiftningen ges möjlighet att upprätta fler än ett tillväxtforum i varje region.

Tillväxtforumen var en ny organisation som bl.a. skulle ge kommunerna, företagen och arbetsmarknadens parter möjlighet att delta i prioriteringen av de lokala investeringarna i villkoren för tillväxt. Detta medfinansieras med medel från EU:s strukturfonder (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013).

I syfte att anpassa regeringens politik till regionala villkor och potentialer, ingår regeringen och de regionala tillväxtforumen årliga partnerskapsavtal. Partnerskapsavtalen utgår från en rad olika ministeriers initiativ.<sup>10</sup> Avtalen har inga särskilda resurser för att främja utvecklingen i regionerna, utan de tar ”avstamp inom gällande ramar och resurser”.

I praktiken gör regeringen ett utkast till partnerskapsavtalens innehåll med en markering av beslutade insatser. Med denna markering bjuds de regionala tillväxtforumen in till en förhandling där de relevanta ministerierna och ordförandena för de olika tillväxtforumen deltar. Mot bakgrund av förhandlingen anpassas avtalens innehåll till de olika regionerna.

En nyhet i Danmark är att den nuvarande regeringen har inrättat ett särskilt ministerium, By bolig og landdistriktsministeriet, som har en rumslig inriktning och det specifika målet att främja utvecklingen i danska landsbygdsområden. Det handlar först och främst om relevansen för den regionala tillväxtpolitiken samordnad med de olika tillväxtforumens strategier och handlingsplaner.

### *Regionala tillväxthus*

Som utlöpare av kommunreformen har man försökt etablera ett sammanhängande system för näringslivsservice. Danmark har internationellt sett haft få tillväxtföretag per invånare och insatsen för att främja den ekonomiska utvecklingen har ansetts vara för allmän till sin karaktär. Nationellt har man strävat efter att öka antalet tillväxtföretag per invånare. Tanken har varit att den totala tillväxten skulle stimuleras och Danmarks position internationellt skulle förbättras genom inrättandet av en näringslivsservice som är specifikt inriktad på befintliga och potentiella tillväxtföretag.

Tanken var att en enhetlig rådgivningsstruktur som är anpassad till den nya kommunstrukturen skulle inrättas. I det gamla systemet var landstingen skyldiga att ta hand om ekonomiframjande åtgärder men samtidigt hade kommunerna sin egen ekonomiframjande enhet.

Kompetensen för ekonomiframjande åtgärder i de kommunala enheterna och landstingsenheterna ansågs ha en för allmän karaktär. Man strävar efter att bygga upp ett rådgivningssystem med specialister som kan ge råd inom specifika tillväxtområden eller tillväxtstrategier. Det ansågs vara osäkert i det gamla systemet om företag som vände sig till en ekonomiframjande enhet hänvisades till den mest relevanta rådgivningskompetensen eftersom denna var uppdelad på kommunal, landstings- och nationell nivå.

Under Erhvervsstyrelsen har det etablerats fem regionala tillväxthus som finansieras av kommunerna i regionen. Kommunerna får i sin tur ersättning genom statsbidrag. Regeringens målsättning är att Tillväxthusen ska bidra till att Danmark fram till 2020 utvecklas till ett av de länder i världen som har flest tillväxtföretag per invånare, samt att

<sup>10</sup> Normalt Erhvervsministeriet, Ministeriet for By bolig og Landsdistrikter, Transportministeriet och Ministeriet for Forskning og udvikling (Näringsministeriet, Ministeriet för städer, bostäder och landsbygdsområden, Transportministeriet och Ministeriet för forskning och utveckling).

Tillväxthusen ska - tillsammans med de kommunala näringslivskontoren – utgöra ett enhetligt näringslivsservicesystem.

Etablering av de regionala tillväxthusen innebär en högre prioritering av "tillväxtföretag" och "potentiella tillväxtföretag", och kan ses som en satsning på förnyelse genom nya tillväxtbranscher, framför en satsning på redan etablerade gamla danska ekonomiska styrkepositioner. Dessutom är satsningen ett centralt element i att skapa ett sammanhängande regionalt/kommunalt system för att främja den ekonomiska utvecklingen. Tillväxthusen ska utgöra regionala knutpunkter och förbinda regionerna med nationella initiativ, regionala kunskapsinstitutioner (primärt universiteten) och den kommunala insatsen för att främja den ekonomiska utvecklingen.

Detta ska uppnås genom samarbete och genom ömsesidig förmedling av kontakter från företag till relevanta rådgivare. I praktiken innebär detta att kommunala rådgivningsenheter vidareförmedlar tillväxtföretag till tillväxthusen och vice versa. Tillväxthusen ska övervaka tillväxtföretag, kartlägga relevanta rådgivnings- och kunskapsbehov samt hänvisa till relevant privat rådgivning. På den regionalt strategiska nivån ska tillväxthusen delta i och underbygga regionala tillväxtforums strategier och delta i programsatsningar.

### 3.3.4 Sammanfattning utvecklingsperspektiv

En iakttagelse som Tillväxtanalys gjort är att det finns vissa svagheter avseende kopplingen mellan den kommunala och regionala nivån när det gäller strategiska utvecklings- och tillväxtprogram för svenska förhållanden. Det måste dock påpekas att variationen mellan olika regioner och kommuner förefaller vara stor. En annan iakttagelse är att det förefaller som de mindre kommunerna inte är långsiktigt rustade för att kunna delta i det lokala och regionala tillväxtarbetet på ett effektivt sätt. Det förefaller finnas ett långsiktigt kapacitets- och kompetensbehov som inte blir avhjälpt genom kortsiktiga statliga projektmedel.

Vid en utblick till våra grannländer framkommer liknande problembeskrivningar. Länderna har tagit olika nationella initiativ för att stärka den lokala nivån och samspelet mellan nivåerna.

I Finland har det tidigare statliga initiativet KOKO riktat sig till den kommunala nivån genom 52 geografiska programområden vilka grundade sig på kommunernas egna funktionella och strategiska val. Programområdena definierade själva sina utvecklingsbehov och sina starka sidor, samt vilka kommuner som skulle ingå i samarbetet. Programmet genomfördes med Landskapsförbunden och utgjorde en del av regionutvecklingssystemet. KOKO är sedan 2011 nedlagt.

I Norge har den norska regeringen, genom LUK satsningen, betonat att det finns behov av att långsiktigt bygga upp kapacitet och kompetens i kommunerna för att dessa ska ges bättre förutsättningar att driva utvecklingsarbete. Satsningen skiljer sig därmed från andra statliga satsningar som mer varit inriktade på konkreta så kallade "pilotprojekt" inom olika områden. LUK-initiativet skiljer sig också från andra satsningar genom att fylkeskommunerna i högre grad är involverade i utformningen och genomförandet.

Danmark har relativt nyligen genomfört en omfattande kommun- och regionreform. Som en utlöpare av kommunreformen har ett mer sammanhängande system för näringslivs-service införts genom de regionala tillväxthusen. Ett centralt motiv i satsningen är att lägga särskilt fokus på företag med hög tillväxtpotential. Danmark har internationellt sett haft få tillväxtföretag per invånare och insatsen för att främja den ekonomiska utvecklingen har

ansetts vara för allmän till sin karaktär. Tanken är att den totala tillväxten ska stimuleras och Danmarks position internationellt skulle förbättras genom inrättandet av en näringslivsservice som är specifikt inriktad på befintliga och potentiella tillväxtföretag.

### *Tidigare lagda förslag*

Tillväxtanalys har tidigare lämnat några förslag på hur utvecklingsperspektivet skulle kunna stärkas med hjälp av statliga initiativ. Tillväxtanalys har föreslagit ett nationellt initiativ i syfte att stärka de mindre kommunernas långsiktiga kapacitet och kompetens när det gäller lokalt tillväxtarbete. Lärdomar bör kunna hämtas från det norska LUK-initiativet.

Viktiga utgångspunkter i ett sådant initiativ bör vara långsiktighet, bredd och styrning mot ökat samarbete mellan främst den lokala och regionala nivån. I programmets genomförande bör konkret tillväxt- och utvecklingsarbete kombineras med olika former av kompetensutveckling primärt riktade till den kommunala nivån (även regional nivå bör kunna ingå), exempelvis genom seminarier, kurser och olika typer av samlingar där aktörer från olika myndigheter kan delta.

Initiativet bör innehålla medel för att möjliggöra ett brett deltagande. Det kan handla om medel för kompetensutveckling, resor, eller för att täcka kostnader för eventuella vikarier. I syfte att stimulera mellankommunalt samarbete skulle möjligheterna att söka medel kunna villkoras med att ansökan bör omfatta minst två kommuner.

För att stimulera ett ökat samarbete mellan den lokala och regionala nivån bör medlen kanaliseras genom den regionala aktör som har det regionala tillväxtansvaret. Kommunerna skulle då ges möjlighet att söka medel från regionerna (och länen) som i sin tur skulle erhålla statliga medel för satsningen. Stort spelutrymme bör lämnas till den lokala och regionala nivån när det gäller utformningen av de olika projekten inom initiativet.

## 4 Sammanfattande reflektioner

Vi ska i detta kapitel ytterligare försöka dra ihop några ”trådar” och slutsatser utifrån Tillväxtanalys tidigare undersökningar inom området. Kapitlet kan ses som ett första försök till att syntesisera tidigare resultat och slutsatser samt föra ett något friare resonemang kring våra iakttagelser avseende flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken.

### 4.1 Nya krav på genomförandet av politiken

Den regionala tillväxtpolitiken har sedan 1960-talet genomgått relativt stora förändringar. Starkt förenklat kan förändringen beskrivas utifrån begreppen decentralisering, ökat tillväxtfokus, samt programbaserat genomförande genom samverkan mellan olika politikområden, nivåer och aktörer inom systemet. (Tillväxtanalys 2011, 2013a, 2013b).

Man kan då fråga sig om förändringarna i tillväxtpolitiken innebär förändrade krav vad gäller planering och genomförande av politiken, givet den nuvarande administrativa indelningen? Vi ska här kort beröra tre aspekter som pekar i den riktningen:

#### 4.1.1 Kunskap om systemen

En första förutsättning för ett effektivt genomförande är att de deltagande aktörerna har *kännedom och kunskap* om hur systemet är uppbyggt och förväntas fungera. Här indikerar tidigare studier på en skevhet i kunskaperna om där särskilt de mindre kommunerna exempelvis tillmäter regionala tillväxtprogram (RTP) mindre betydelse än större kommuner. (Tillväxtanalys 2011). Detta innebär bl.a. risk för svagt deltagande och därmed svag lokal förankring av dessa program. Det innebär också nackdelar för dessa kommuner i konkurrensen om de medel som är kopplade till genomförandet av dessa program.

#### 4.1.2 Kapacitet

En andra aspekt handlar om *kapacitet på lokal och regional nivå* för att kunna ta tillvara platsbundna möjligheter samt resurser kopplade till den regionala tillväxtpolitiken. Tidigare studier pekar på att främst mindre kommuner har (för) knappa resurser, både personellt och ekonomiskt, för att effektivt kunna delta i tillväxtarbetet. Det handlar exempelvis om bristande resurser för att arbeta med fysisk planering (Tillväxtanalys 2013, Boverket 2012), eller ur ett bredare perspektiv aktivt arbeta med tillväxtfrågor.

Den decentraliserade regionalpolitiken medför å ena sidan ökade möjligheter för regionala och lokala aktörer att kunna påverka politikens insatser, å andra sidan ställer den ökade krav på mottagnings- och genomförandekapacitet på de deltagande aktörerna. Här gäller det att kunna göra sin röst hörd och verka för att resurser kan frigöras för framtidsinriktade åtgärder som stärker regionens och kommunens konkurrenskraft.

#### 4.1.3 Ledarskap

En tredje aspekt handlar om nya krav på ledarskapet. En decentralisering och demokratisering av den regionala tillväxtpolitiken ställer ökade krav på ledarskap på regional och lokal nivå. Inslaget av flernivåstyrning inom den regionala tillväxtpolitiken, med krav på ökat utbyte såväl horisontellt som vertikalt, medför större utmaningar för ledarskapet.

Utvecklingen av tillväxtpolitiken innebär således större möjligheter regionalt och lokalt att kunna anpassa insatser efter sina unika förutsättningar. Samtidigt ställer det större krav på att kunna identifiera utvecklingsbara styrkor inom regionen samt formulera utvecklings-/tillväxtstrategier som kan stärka regionen/kommunerna. Inte minst är det viktigt med ett ledarskap som har förmåga att koordinera olika aktörer och kraftsamla mot önskade inriktningar.

## 4.2 Vad är problemet?

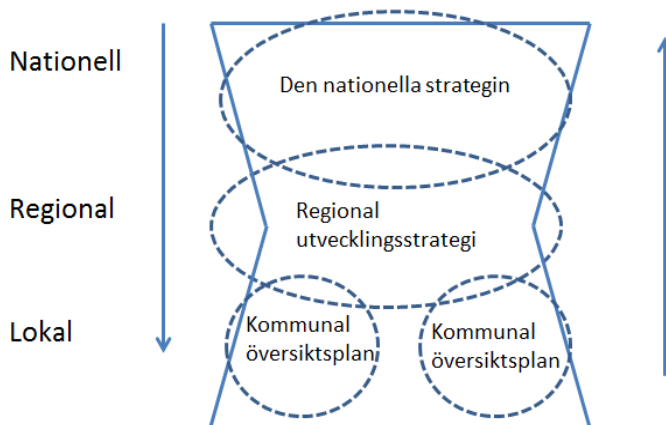
Tillväxtanalys hypotes är att *samspelet, eller interaktionen, mellan den kommunala och regionala nivån är för svag för att den regionala tillväxtpolitiken ska kunna genomföras på ett effektivt sätt*. Tillväxtanalys bedömer att problemen är störst i de mindre kommunerna/regionerna. Likaså bedöms kopplingen mellan näringslivet, det civila samhället och offentliga myndigheter för svagt utvecklad, liksom det mellankommunala samarbetet.

Hypotesen tar med andra ord sikte på att det finns förbättringspotentialer i systemet, både avseende det vertikala och horisontella samarbetet.

En näraliggande fråga är om den nuvarande regionala tillväxtpolitiken är tillräckligt anpassad till de förutsättningar som finns i landets små och medelstora kommuner. Har förväntningarna triggats upp för högt på vad mindre och medelstora kommuner kan åstadkomma i ett tillväxtperspektiv?

### 4.2.1 Behov av utvecklad vertikal samverkan

Nedanstående principskiss (Figur 1) illustrerar starkt förenklat det tänkta sambanden mellan den nationella, regionala och lokala (kommunala) nivån inom den regionala tillväxtpolitiken.



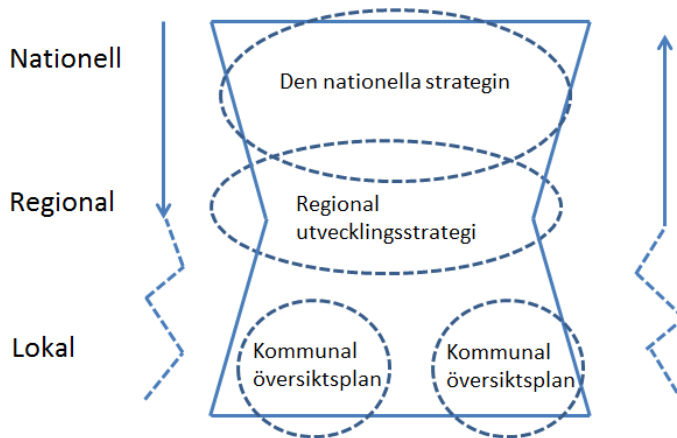
Figur 1 Principskiss av det vertikala samarbetet inom tillväxtpolitiken

Källa Tillväxtanalys

Den nationella strategin anger de övergripande ramarna för tillväxtarbetet, vilket konkretiseras och anpassas i varje region/län genom de regionala utvecklingsstrategierna. Tanken är att den kommunala nivåns strategiska utvecklings- och tillväxtplanering ska integreras i systemet, främst genom de kommunala översiktsplanerna. En bärande tanke är att de olika nivåernas övergripande inriktningar ska integreras med varandra och anpassas

efter regionala och lokala förutsättningar. För att det ska vara möjligt krävs fungerande processer i båda riktningar. Med andra ord behövs både ett ”top-down” och ”bottom-up” perspektiv. Den regionala nivån är en viktig aktör då den blir något av noden i systemet genom de regionala utvecklingsstrategierna där regionens uppgift är att föra samman nationella och lokala inriktningar till en sammanhållen regional strategi för tillväxt och utveckling.

Tillväxtanalys uppfattning är dock att det finns svårigheter eller hinder i systemet, främst avseende utvecklade processer mellan den regionala och kommunala nivån, vilket illustreras i Figur 2. En delorsak till dessa brister kan vara bristande konkretisering/översättning i steget mellan nationell och regional nivå, det vill säga att implementeringen på regional nivå är för standardiserad och inte anpassad till de specifika förutsättningarna i regionen. Därmed upplevs de inte som relevanta på kommunal nivå.



Figur 2 Svårigheter i processen mellan regional och kommunal nivå

*Källa Tillväxtanalys*

Detta får till följd att de regionala utvecklingsstrategierna riskerar att ”bli hängande i luften” genom bristande förankring och uppbackning från den lokala nivån. Likaså finns en risk att enskilda kommuners utvecklingsambitioner inte får det stöd och genomslag som skulle kunna vara möjligt genom dålig koppling till den regionala utvecklingsstrategin, vilket i förlängningen innebär nackdelar att komma åt ekonomiska resurser knutna till det tillväxtpolitiska systemet.

Det finns dock stora skillnader i hur olika kommuner samverkar med regionen/länet. Större kommuner förefaller generellt vara mer involverad i regionala utvecklings- och tillväxtprocesser än mindre kommuner (Tillväxtanalys 2011, 2013b). En tänkbar konsekvens av detta skulle kunna vara att det bildas informella kommungrupperingar inom en region med risk för ökande fragmentisering. Det kan med andra ord finnas risk för att företrädesvis mindre kommuner med små resurser får tilltagande svårigheter att påverka planering och genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Risken är också att dessa inte kan ”kopplas upp” till ett större regionalt sammanhang, utan blir kvar i ett (alltför) lokalt perspektiv.

Här behöver ett par påpekanden göras. Det första är att de svenska regionerna och kommunerna knappast är en homogen grupp. Förhållanden och förutsättningar skiljer sig

markant åt mellan olika regioner och kommuner. Någon region förefaller ha utvecklat väl fungerande samverkansformer med den kommunala nivån. I andra regioner är svårigheterna större.

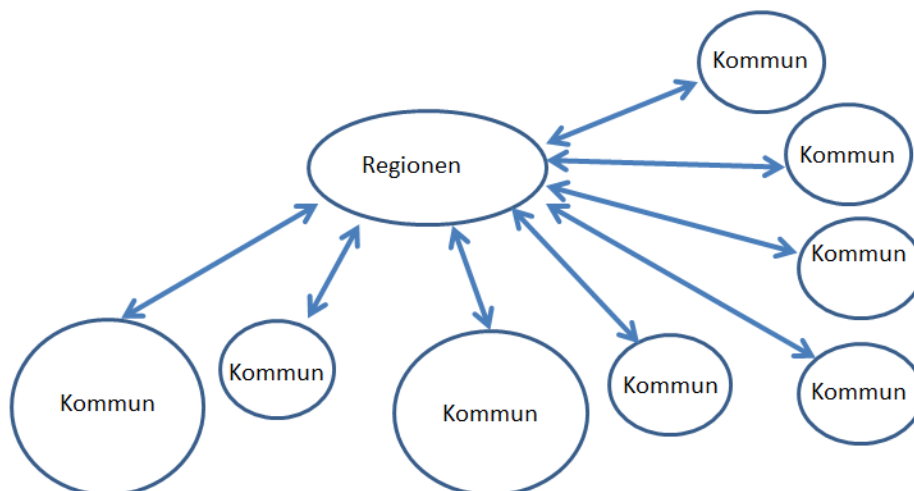
Ett andra påpekande är att de nämnda aktörerna sannolikt enskilt agerar rationellt utifrån sina roller och uppdrag. Det ligger exempelvis explicit i den kommunala rollen att verka för kommunens bästa – inte nödvändigtvis regionens. Detta kan innebära att kommunen bedömer att den inte kan prioritera regionala utvecklingsinitiativ, utan tvärtom kan man anse att regionala initiativ får komma i andra hand till förmån för engagemang inom det egna kommunterritoriet.

Ur ett nationellt perspektiv kan dock detta innebära risk för suboptimeringar. Tillväxtanalys uppfattning är att det finns behov av att stärka den vertikala interaktionen, främst mellan den regionala och kommunala nivån.

### *Möjliga utfall och samverkansmönster*

Vi ska i följande avsnitt göra en del illustrationer kring möjliga utfall och samverkansmönster utifrån en problematik med ett antal icke-funktionella regioner.<sup>11</sup>

Utifrån ett optimalt utgångsläge är interaktionen mellan regionen och samtliga kommuner väl fungerande. Detta kan illustreras med följande principskiss:



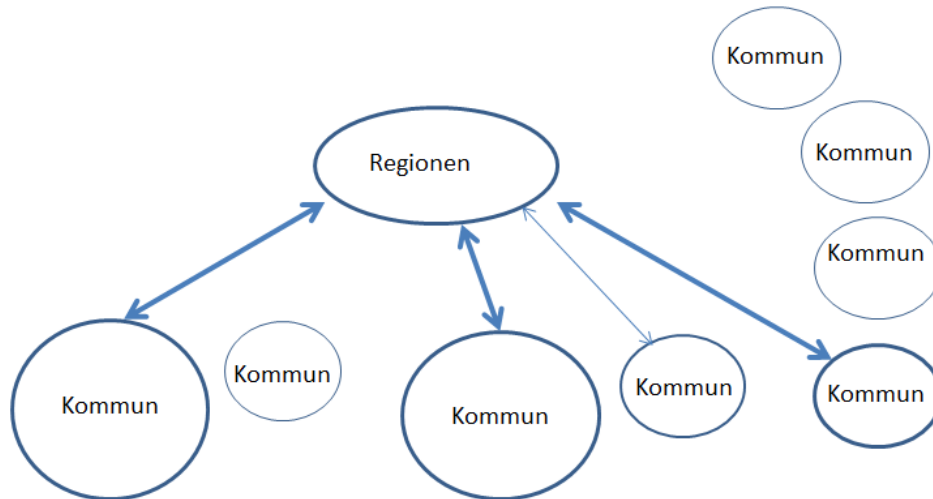
Figur 3 Väl fungerande interaktion mellan kommunal och regional nivå

*Källa: Tillväxtanalys*

<sup>11</sup> Ett sätt att beskriva utvecklingen av allt fler icke-funktionella regioner, är att utgå från det växande gapet mellan de lokala arbetsmarknadsregionerna (LA-regionerna) och den befintliga kommunindelningen. Vid den senaste kommunreformen som genomfördes 1974 förväntades att de nya kommunerna skulle vara stora nog för att utgöra egna bostads- och arbetsmarknadsregioner, med undantag av storstadsregionerna. Utvecklingen har dock blivit en annan. Mellan år 1970 och 2008 har antalet lokala arbetsmarknader minskat från drygt 180 till knappt 80 stycken. Utvecklingen innebär med andra ord större och färre funktionella lokala arbetsmarknader, samtidigt som de administrativa kommunindelningarna i princip varit oförändrade sedan 1974. Detta innebär en utveckling med allt större diskrepans mellan funktionella och administrativa indelningar, där kommunindelningen i allt mindre utsträckning speglar en funktionell region.

Modellen ovan illustrerar ett väl fungerande samarbete där samtliga kommuner är aktiva och deltar. Skissen tar bara hänsyn till vertikalt samarbete, men kontakter och samarbeten mellan kommunerna förekommer givetvis.

Tillväxtanalys intryck är att graden av interaktion mellan den kommunala och regionala nivån är tämligen varierande, vilket illustreras i Figur 4.



Figur 4 Varierande interaktion mellan kommunal och regional nivå

Källa: Tillväxtanalys

Vissa kommuner inom regionen kan ha ett nära samarbete med regionen, medan andra i stort sett inte har något utbyte alls. Detta illustreras i figuren med att vissa kommuner har tydliga pilar (relationer) mellan sig och regionen, medan andra inte har några pilar alls vilket illustrerar frånvaro av samverkan mellan den kommunala och regionala nivån. En av kommunerna i figuren har en tunn pil inritad, vilket illustrerar att det förekommer ett visst, utvecklat samspel, mellan kommunen och regionen.

Det figuren vill synliggöra är att samverkan och fragmentisering på lokal och regional nivå kan få olika utfall beroende på hur stark den regionala respektive kommunala nivån är i olika delar av landet.

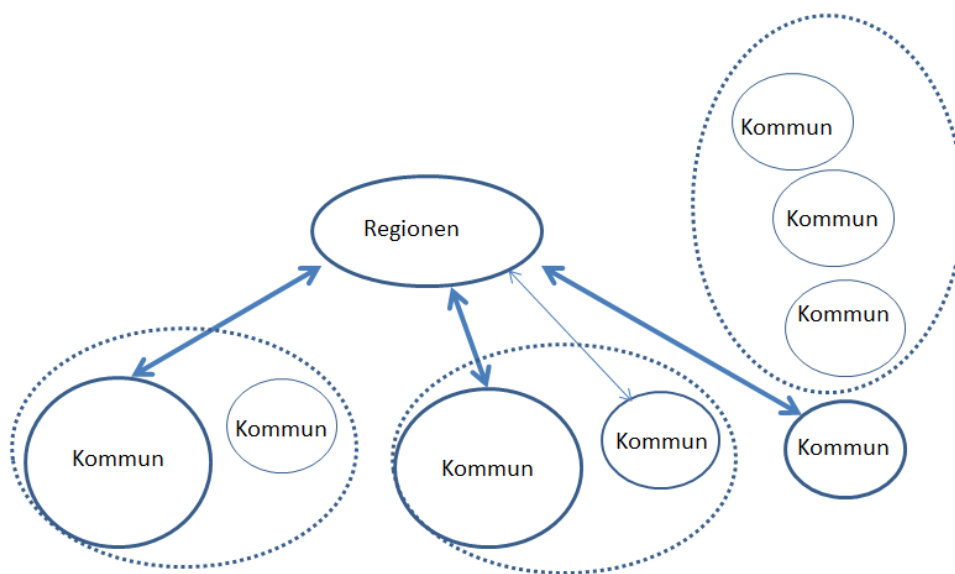
Vi kan tänka oss olika typer av utfall beroende på om den regionala nivån har utvecklats och blivit tillräckligt starka för att mobilisera resurser och kompetens för en lyckosam samverkan mellan de två nivåerna. Om det inte sker en positiv utveckling på den regionala nivån finns risker för att samverkan kommer att polariseras och fragmentiseras, framförallt genom att de mindre kommunerna riskerar få en svagare position.

En förklaring kring denna variation (se Figur 4) kan bero på de institutionella förändringar som sker på regional nivå och hur dessa förändringar påverkar samverkansmöjligheterna med den lokala nivån. Ansvaret för delar av tillväxtpolitiken har förflyttats från den nationella till den regionala nivån, samtidigt som resursproblematiken som följer med en sådan ansvarsförflyttning inte fullt ut är löst.



Utifrån de studier som Tillväxtanalys genomfört tidigare bedömer vi att det finns risk för att en viss typ av fragmentisering blir bestående, och eventuellt alltmer förekommande, utifrån de förutsättningar som råder idag och som illustreras i modellen ovanför. Det skulle medföra att i första hand större kommuner kommer att utveckla kontakterna och samverkan med regionen. Det finns på så sätt risker för tilltagande fragmentisering mellan kommunerna och den regionala nivån.

En sådan polarisering och fragmentisering kan även innebära nya samarbetsmönster på den lokala nivån, det vill säga en sådan utveckling skulle kunna leda till att vissa kommuner inte utvecklar samverkan med den regionala nivån, utan istället försöker bygga upp ett samarbete sinsemellan, se Figur 5.



Figur 5 Tilltagande fragmentisering beroende av svag interaktion mellan kommunal och regional nivå

Källa: Tillväxtanalys

Ett stärkt mellankommunalt samarbete behöver i många sammanhang inte medföra problem. Tvärtom är det önskvärt med ett mer utvecklat samarbete över kommungränserna. I detta fall kan det dock medföra nackdelar ur ett regionalt tillväxtperspektiv, exempelvis genom svårigheter att enas om regionala tillväxt- och utvecklingsinriktningar, samt att kraftsamla och mobilisera för att utnyttja regionens konkurrensfördelar.

Vi ska nedan kort beröra två problem kopplade till fragmentisering:

*Det första problemet* är sannolikt ökade svårigheter att formulera och enas om en tydlig regional målbild, i form av regional utvecklingsstrategi, och mobilisera för dess genomförande. För de kommuner som inte har utvecklade kontakter med den regionala nivån finns en risk att de inte känner sig delaktiga i de regionala inriktningarna, därmed försvagas också engagemanget för genomförandet från dessa kommuner. Omvänt finns också risk för att utvecklingspotentialer inom dessa kommuner inte blir uppmärksammade i tillräcklig utsträckning på den regionala nivån. En konsekvens av det kan i sin tur bli att tillväxtpotentialer i dessa kommuner inte tas tillvara på ett effektivt sätt.

*Det andra problemet* är risk för suboptimeringar. I princip kan det uppkomma genom att enskilda kommuner initierar satsningar som går i en helt annan linje än den regionala utvecklingsstrategin. Alternativt kan en kommun på olika sätt motarbeta en regionalt initierad satsning, exempelvis dragnig av ny spårväg eller behov av nya bostadsområden. Ur ett kommunalt planeringsperspektiv kan det finnas skäl till att säga nej till sådana initiativ samtidigt som det kan innebära problem ur ett regionalt tillväxtperspektiv.

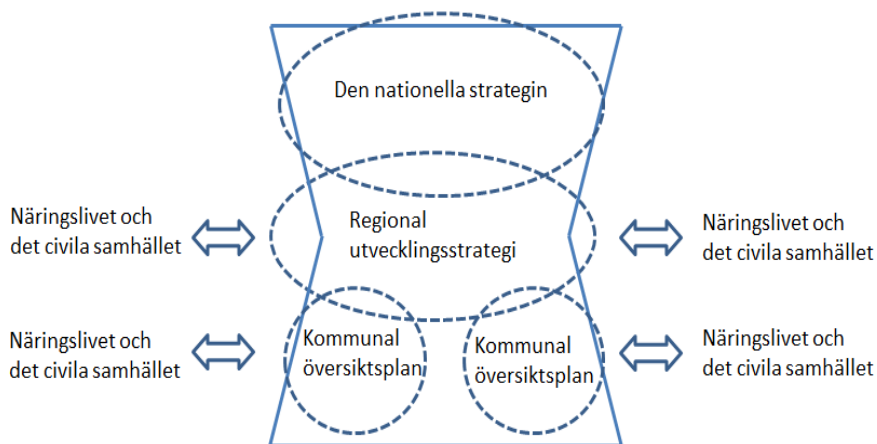
#### 4.2.2 Behov av utvecklad horisontell samverkan

Även det horisontella samarbetet innehåller förbättringspotentialer. Det handlar här dels om behov av utvecklat samarbete mellan offentliga aktörer, det privata näringslivet och det civila samhället, dels behov av stärkt mellankommunalt samarbete.

##### *Samarbete med det privata näringslivet och det civila samhället*

Syftet med den regionala tillväxtpolitiken är att skapa goda förutsättningar för företag att växa och utvecklas. Det är därför viktigt att utveckla samarbetsformer mellan det offentliga, näringslivet och det civila samhället i såväl planeringen som genomförandet av politiken. I praktisk mening har det dock visat sig svårt att engagera näringslivet i tillväxtarbetet. Det är vanligt förekommande av företagorganisationer finns närvarande, däremot är det svårare att nå själva företagen. Det finns också tecken från något län att processerna tenderar att drivas ”smalare” där en mindre krets personer från offentliga organisationer enas om riktlinjerna.

Risken, eller nackdelen, med ett svagt deltagande från näringslivet är att viktig kompetens inte kan tas tillvara. En annan risk är att genomförandet blir svagare beroende på att dessa aktörer inte har kännedom om de utvecklingsstrategier och program som förväntas förbättra deras utvecklingsmöjligheter. Därmed försämras deras möjligheter att kunna ta del av olika former av stöd, insatser och utvecklingsmedel.



Figur 6 Behov av utvecklat horisontellt samarbete med näringsliv och civila samhället

*Källa: Tillväxtanalys*

### *Mellankommunalt samarbete*

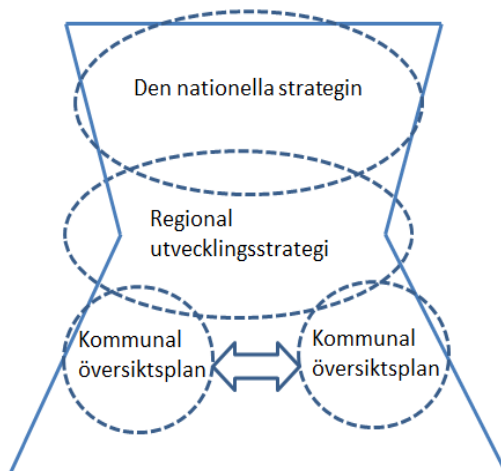
Tillväxtanalys bedömer även att det finns utvecklingspotentialer vad gäller mellankommunalt samarbete. Tidigare iakttagelser från den kommunala nivån indikerar att det, av kanske naturliga skäl, råder ett tämligen utpräglat lokalt perspektiv. Det kan exempelvis gälla den fysiska planeringen där många översiktsplaner är tämligen kortfattade vad gäller relationer med andra kommuner. Det förefaller också finnas utvecklingspotentialer när det gäller samarbeten över kommungränserna inom den kommunala kärnverksamheten.

En aspekt handlar om möjligheterna att kunna rekrytera personal till olika befattningar, inte minst olika typer av specialist och ”nyckelbefattningar” inom den kommunala verksamheten. Genom ett förstärkt mellankommunalt samarbete skulle möjligheterna att kunna rekrytera personal öka. Det handlar dels om möjligheter att dela kostnader för vissa funktioner, dels om möjligheter att upprätthålla kompetens, trots att underlaget i en enskild kommun inte medger heltidstjänstgöring.

En annan aspekt som har tydlig tillväxtkoppling är att många kommuner idag är för små för att ha resurser att göra tillräckligt stora investeringar som gör avtryck (Tillväxtanalys 2011). Detta skulle tala för behov av att söka samarbeten över kommungränserna för att skapa bättre möjligheter att kraftsamla runt större investeringar. (En komplikation i detta är i och för sig att kommunallagen sätter vissa restriktioner avseende hur en kommun får lägga resurser utanför den egna kommunens gränser).

Ett effektivt mellankommunalt samarbete kan lämpligen bygga på olika samarbetsparter för olika frågor. Poängen är att det i vissa frågor kan vara lämpligt att driva sådana samarbeten på en subregional nivå, mellan den enskilda kommunen och hela regionen/länet.

Nedanstående Figur 7 försöker illustrera behovet av utvecklat mellankommunalt samarbete.



Figur 7 Behov av stärkt mellankommunalt samarbete

*Källa: Tillväxtanalys*

### 4.2.3 Hur viktiga är den kommunala och regionala nivån för näringslivet?

Som tidigare nämnts är Tillväxtanalys hypotes att samspelet, eller interaktionen, mellan den kommunala och regionala nivån är för svag för att den regionala tillväxtpolitiken ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Likaså bedöms kopplingen mellan näringslivet, det civila samhället och offentliga myndigheter för svagt utvecklat, liksom det mellankommunala samarbetet.

Man kan fråga sig vilken betydelse hypotesen har för näringslivets tillväxtmöjligheter, om den skulle visa sig stämma. Här kan vi först utgå från att en stor del av de faktorer som påverkar företagens tillväxtmöjligheter bestäms av andra faktorer än de som den lokala och regionala politiska nivån kan påverka. Inte minst företagets egen förmåga.

Länders institutionella kapacitet brukar dock pekas ut som en betydelsefull faktor för ekonomisk tillväxt (North 1990, Knack and Keefer 1995, Rothstein & Teorell 2008). Betydelsen av institutionella skillnader är enklare att se om skillnaderna mellan ländernas utveckling är relativt stora. Däremot är det svårare att få en uppfattning om vilken inverkan olika institutionella lösningar har om länderna befinner sig på ungefär samma ekonomiska nivå. Både formella och informella institutoner påverkar och troligtvis behöver man ha en bättre förståelse för de informella institutionernas inverkan för att förstå varför utfallen kan variera mellan länder och regioner med relativt lika utgångspunkt.<sup>12</sup>

Lidström (2008) noterar att kommunerna vidtar en rad åtgärder för att främja näringslivsklimatet, varav en är att tillhandahålla offentlig service av god kvalitet. Andra författare konstaterar att sådan service åtminstone är av viss betydelse för näringslivsklimatet (jmf Asheim & Hansen, 2009; Hansen & Nedomysl, 2009; Isaksen, 2009; Andersen et al., 2010). En god offentlig service kan betraktas som en grundläggande förutsättning för människor att leva i en kommun och är därför en grundläggande förutsättning också för ett gott näringslivsklimat (se Bjørnå & Aarsaether, 2009; Fjertorp et al., 2012).

Bartelsman et al. (2010) menar att företagen själva anser att tillståndsprovning och handläggning påverkar näringslivsklimatet. Detta stöds av andra undersökningar.

Tillväxtanalys (2013b) har i en studie genomfört företagsintervjuer med 290 företagsledare i tre kommuner, Mark, Orsa och Boden. Avsikten med företagsintervjuerna var att få en bild av hur företagens uppfattningar om den kommunala nivåns betydelse för sina utvecklingsmöjligheter. Resultaten pekar på att företagen generellt värdesätter korta handläggningstider, korrekta besked och beslut och att kommunerna arbetar för förbättringar i infrastrukturen. Förenklat uttryckt antyder undersökningen att företagen värderar ”hårda” faktorer högre än de intervjuade kommunledningarna som mer betonar ”mjuka” faktorer som kontaktverksamhet och rekryterings- och inflyttningskampanjer. Likaså anses det viktigt att kommunerna, både politiker och tjänstemän, arbetar med förbättrade attityder till företagande. Studien pekar på en relativt stor spridning i företagens sammantagna uppfattningar om vilken betydelse den kommunala nivån har för företagets utvecklingsmöjligheter. 35 procent av företagen ansåg att kommunen hade viss eller stor betydelse för det egna företagets utvecklingsmöjligheter. Samtidigt angav 36 procent att kommunen enbart hade viss eller liten betydelse. 30 procent förhöll sig neutrala.

<sup>12</sup> Göteborgs universitet har genomfört en hel del intressanta studier på temat Quality of government,(QoG) där ansatsen bl.a. varit att belysa regionala skillnader i QoG inom ett antal europeiska länder. Se exempelvis Göteborgs universitet (2010).

Tillväxtanalys har även gjort studier kring regelproblematik och något som ofta glöms bort är på vilket sätt regler påverkar företagsdynamiken. Något som Tillväxtanalys lyft fram i en tidigare rapport (Tillväxtanalys 2010) är betydelsen av regler och omfattningen av regler för näringslivs- och företagsdynamiken. Det finns en hel del internationella studier som specifikt studerat konkurrensförhållandena och hur de påverkas av olika regleringar, det vill säga hur ”entry” och ”exit” kostnader för företag förändras i samband med olika regleringar. Det är viktigt att ha i bakhuvudet att ineffektiva regleringar kan påverka företagets resursallokering, produktivitet och tillväxt. Tillväxtanalys slutsats är dock att det fortfarande finns stora kunskapsluckor avseende reglers effekter på näringslivs- och företagsdynamiken (Tillväxtanalys 2010).

I en studie från Tillväxtverket har ett trettio-tal företag intervjuats om vilka behov och förväntningar som de har på kommunen (Tillväxtverket 2011). De behov som nämnts av flest företag berör kompetensfrågan och möjligheterna att rekrytera i framtiden. Några företag nämner emellertid också kommunens olika kärnområden och vikten av en generell attraktiv kommun med fungerade baservice. Kommunernas baservice står betydligt högre på dagordningen än riktade näringslivsutvecklande insatser. Denna bild överensstämmer med den bild som Tillväxtanalys tidigare redovisat (Tillväxtanalys 2011). Även Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) är inne på betydelsen av effektiva handläggningstider och attityder till företag (SKL 2011).

En något större undersökning har genomförts i Norge (Faf0 2011). Här har ca 1 000 företagsledare intervjuats om deras uppfattningar om kommunalt näringslivsarbete. Studien pekar på att det råder stor enighet om att företagen anser att kommunen *bör* ha en aktiv roll i näringslivsarbete. Ca 70 procent menade att det är mycket viktigt och ca 23 procent uppgav att det var ganska viktigt. Studien pekar också på att företag som befinner sig i kommuner med ”låg centralitet” och liten folkmängd anser det viktigare att kommunerna aktivt arbetar med näringslivsutveckling än kommuner som är mer centralt belägna och med större folkmängd.

Med andra ord finns vissa undersökningar som pekar på att den kommunala och regionala nivån har betydelse för företagets utvecklingsförutsättningar. Samtidigt förefaller det vara svårare att hitta studier som belyser frågan hur *stor betydelse* den regionala och lokala nivån har utifrån ett företagsperspektiv. Det kan med andra ord finnas behov av ytterligare studier inom detta område, kanske främst utifrån ett företagsperspektiv. Tillväxtanalys har i tidigare rapporter föreslagit fortsättningsstudier som berör hur tillämpningen av lagar och regler uppfattas på regional nivå, se Tillväxtanalys (2010).

#### 4.2.4 Vad talar för att hypotesen stämmer?

Det finns en del studier som indikerar att det finns flaskhalsar i systemet.

En rapport som belyser ÖP:s svaga ställning i kommunens övriga utveckling- och tillväxtarbete är doktorsavhandlingen ”Planning in the new reality” (Fredriksson 2011). Avhandlingen pekar bl.a. på att lagstiftarens intention med att ÖP ska utvecklas i mer strategisk riktning, där kommunens samlade utvecklingsambitioner ska redovisas, inte verkar få fotfäste i kommunernas praktiska framtagande och användande av ÖP.

KTH har i en rapport skriven på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) betonat att en effektiv och ändamålsenlig offentlig organisering är beroende av att den kommunala och regionala nivån kan samspela. KTH argumenterar för att den ”*strategiska utvecklingsplaneringen måste ha en basal förankring i kommunerna och deras*

*utvecklingsstrategier och kan inte vara en enkel summering av att kommunerna brutit ned regionala mål och strategier*". (KTH 2009:9). KTH argumenterar för att det behövs en starkare koppling mellan den kommunala och regionala nivån som bör bygga på ett utvecklat funktionellt samspel mellan de olika nivåerna (KTH 2010).

Även i en fallstudie omfattande tre regioner genomförd av Kontigo, framkommer vissa frågetecken avseende interaktionen mellan ÖP-RUP (Tillväxtanalys 2013). Kontigo menar att det förefaller som frågan verkar vara av *"måttligt intresse i flera fall"* (Tillväxtanalys 2013:56). Samtidigt framhålls Skåne som ett undantag från den bilden, det vill säga här är bilden att samverkan mellan den lokala och regionala nivån är relativt välutvecklad.

Tillväxtanalys har i tre rapporter pekat på brister i programkedjan, från nationell till lokal nivå. I rapporten "Utvecklingskraft i kommuner och regioner – tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv"(2011) ansåg Tillväxtanalys att det förelåg en skevhet i kunskaperna om systemet.

I rapporten "Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram" (2013a) menade Tillväxtanalys att det finns behov av ökad samordning mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering. Likaså pekar rapporten på behov av stärkt samarbete mellan lokal och regional nivå.

I rapporten "lokalt näringslivsklimat" (Tillväxtanalys 2013b) pekade Tillväxtanalys på utvecklingsbehov inom systemet. Här skissades på möjliga statliga initiativ för att stärka samarbetet över kommungränserna och mellan kommunerna och regionerna. Rapporten pekade också på förbättringsmöjligheter som aktörerna själva kan åtgärda.

### **4.3 Hur stort är problemet och var är problemen störst?**

Den bild som framkommer pekar på att problemen är störst avseende samarbetet mellan den kommunala och regionala nivån. De regionala utvecklingsstrategierna följer generellt sett inriktningen i den nationella strategin. Det förefaller också som att de regionala aktörerna är "hemma i" den regionala tillväxtpolitikens uppbyggnad och logik (Tillväxtanalys 2011). Däremot är bilden en annan vad gäller samspelet mellan den kommunala och regionala nivån, liksom mellankommunalt samarbete (Tillväxtanalys 2011, 2013a).

Särskilt för de mindre kommunerna är bilden idag att dessa är hårt ansträngda beroende av bl.a. demografiska utmaningar, minskade skatteintäkter, och pressad ekonomi, vilket leder till svårigheter att upprätta en viss nivå och kompetens avseende mer strategiska tillväxtfrågor. De kortsiktiga åtagandena riskerar därför bli alltför dominerande på bekostnad av det långsiktiga tillväxtarbetet.

### **4.4 Vad är orsakerna till att samverkan inte fungerar?**

Problem med sektorisering och bristande samverkan/koordinering har diskuterats under många år inom tillväxtpolitiken. Även om det finns exempel på framgångar, förefaller det vara svårt att hitta metoder för att hantera problematiken. Givetvis finns det många anledningar till detta, vi berör nedan några svårigheter som Tillväxtanalys bedömer som centrala.

#### **4.4.1 Icke-funktionella regioner**

*Intrycket är att den kommunala nivån har svårt att hitta sin roll inom den funktionella regionen.* Befolkningsutveckling, urbanisering och ett förändrat näringsliv har lett till allt

fler icke-funktionella arbetsmarknadsregioner. Många svenska kommuner är idag helt enkelt för små för att kunna betraktas som funktionella enheter.

#### 4.4.2 Svårigheter att hantera intressekonflikter och skapa incitament

*Ett annat problem är att det finns en inbyggd intressekonflikt mellan det kommunala och regionala perspektivet.* Förutsättningarna för att hitta givande samverkansmöjligheter skiljer sig åt i olika delar av landet. Befolkningstäta områden, med korta avstånd mellan orter har sannolikt bättre förutsättningar att hitta smarta samarbetslösningar än geografiskt stora områden med liten befolkning. Detta påverkar sannolikt incitamenten och viljan att samarbeta över kommungränserna.

En annan aspekt som påverkar just förutsättningarna till en fungerande samverkan är att kommunerna och regionerna har olika roller, ansvar och perspektiv. Den kommunala rollen i de indirekt valda politiska företräddarskapet i samverkansorganen kan ibland vara svår att hantera.

Vidare råder brist på stöd för att hantera centrala utmaningar. Det förefaller finnas bristande eller begränsat nationellt stöd riktad till den regionala och lokala nivån i Sverige. För svenska förhållanden finns i princip inget system som kan hantera intressekonflikter på lokal och regional nivå. Det saknas också verktyg för att hantera komplexiteten i det regionala tillväxtarbetet. En jämförelse med våra grannländer Norge och Finland visar att det i dessa finns vissa nationella initiativ och system som syftar till att stärka den lokala nivån, samt verka för ett regionalt inflytande i strategisk planering.

#### 4.4.3 Svagt ledarskap och tilltagande fragmentisering

*En försvårande faktor i ambitionerna att öka integrationen mellan nivåer och aktörer är tilltagande fragmentisering.* Orsakerna till detta kan bl.a. sökas i svårigheterna att skapa ett ledarskap som kan koordinera insatser och aktörer på ett effektivt sätt samt avveckla obsoleta tillväxtpolitiska satsningar. Utifrån ett regionalt tillväxtperspektiv kan detta bl.a. innebära risk för allt för många små och splittrade satsningar/investeringar på lokal nivå, vilket i sin tur medför problem att mobilisera tillräckliga resurser för större regionala insatser/investeringar. Det är med andra ord en utmaning för ledarskapet, framförallt på lokal nivå, att kunna göra avvägningar om var och på vilket sätt insatta resurser kan göra störst nytta.

Ytterligare en aspekt av ledarskapet berör frågan om utbuds- kontra behovsdriven tillväxtpolitik. Frågan är om inriktningar och satsningar verkligen tar utgångspunkt i de regionala/lokala problembilderna eller om de anpassas till de nationella och internationella systemen för finansiering av regionala satsningar. Detta kan exemplifieras med Europa 2020-strategin som sedan juni 2010 utgör EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi. Avsikten är att alla medlemsländer ska bidra till att uppfylla strategin. Samtidigt är en viktig utgångspunkt i tillväxtpolitiken att den i hög grad behöver utgå från specifika regionala och lokala förutsättningar för att bli effektiv, det finns inte någon "one size fits all" lösning. Utmaningen blir att kunna skraddarsy insatser utifrån specifika lokala och regionala förhållanden och samtidigt kunna tillgodogöra sig finansiering som exempelvis är knuten till EU strukturfonder.

Detta område rymmer diskussioner kring regioners kapacitet, det vill säga resurser och tillgång till kompetens och hur detta påverkar möjligheterna att genomföra tillväxtpolitiken på ett lämpligt sätt. Tillväxtanalys har konstaterat att det finns tecken på att styrningen och mandatet på regional nivå generellt är svagt.

#### 4.4.4 Svag återkoppling med tilltagande lärandeproblematik som följd

*Lärandeproblematiken är inte löst på lokal och regional nivå.* Det vill säga det är svårt att stärka samverkan mellan lokala och regionala nivå utifrån begränsade kunskaper om vad som genererar tillväxt i ett samverkansperspektiv. Det finns brister i framtagande av bra insatsstudier och dess effekter samt svag återkoppling till betydelsefulla aktörer på lokal och regional nivå. Det finns en oförmåga till regional samling, delaktighet, feedback och åskådliggörande av processer/effekter.

#### 4.4.5 Särintressena medför risk för suboptimeringar

*Suboptimeringar förekommer.* En ökad delegering av ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken på regional- och kommunal nivå riskerar leda till suboptimeringar. Tillväxtsatsningar som har tydliga gemensamma beröringspunkter mellan kommuner (exempelvis infrastrukturinsatser) uppvisar vissa svårigheter. Det är exempelvis fullt möjligt för en kommun att motsätta sig en större infrastruktursatsning och på så sätt stoppa eller avsevärt fördröja genomförandet, trots att satsningen är befogad utifrån ett regionalt/nationellt perspektiv.

### 4.5 Nödvändiga bas- och utvecklingsfaktorer

Vi har tidigare avsnitt 4.2.1 illustrerat olika modeller för samverkansscenarier utifrån ett systemperspektiv med fokus på i först hand vertikal samverkan. Vi kommer slutligen att lämna det övergripande perspektivet och försöka synliggöra viktiga aspekter av samverkan och dess delar (faktorer) som påverkar effektiviteten i genomförande (både vertikalt och horisontellt). Tillväxtanalys vill framförallt lyfta fram fem faktorer, tre basfaktorer och två utvecklingsfaktorer, som har stark inverkan på effektiviteten i genomförande. Basfaktorerna för samverkan består av följande:

1. Incitament (det måste finnas tydliga incitament varför man ska samverka)
2. Mandat, särintressen och konflikter (det måste finnas arbetssätt och övergripande rationalitet som bidrar till lösa sådana svårigheter)
3. Förtroende (det måste finnas eller byggas upp ett förtroende mellan exempelvis lokal och regional nivå för att samverkan ska vara möjlig)

En analys av dessa basfaktorer kan ge oss förklaringar till varför samverkan inte kommer igång. Ur ett tillväxtperspektiv räcker inte dessa tre basfaktorer för att samverkan ska bli ett effektivt verktyg i utvecklingssammanhang utan här måste vi föra in ytterligare aspekter på samverkan för att skapa genomförandekraft. Detta kan beskrivas utifrån två utvecklingsfaktorer, det vill säga:

1. Ledarskap (det måste finnas ett ledarskap som kan mobilisera och kombinera resurser)
2. Lärande (det måste till en förstärkning av lärande kring de tillväxtinsatser som genomförs)

Dessa utvecklingsfaktorer kan ge oss förklaringar kring varför samverkan inte ger oss den utveckling som vi förväntat oss utan leder till effektivitetsproblem. Samverkan är i grunden komplext och mångtydigt. Den beskrivs ofta i termer av en process som går igenom olika stadier eller faser, från den allra enklaste linjära processen till mer dynamiska och konfliktorienterade processer. På många sätt innebär samverkan både en integrering på bredden och djupet med många inblandade aktörer.



Ett enkelt sätt att se på samverkan är att se det som ett gemensamt handlande för ett specifikt syfte. Vi har i denna studie försökt se på samverkan utifrån i första hand ett övergripande systemperspektiv. För att få ytterligare kunskaper behövs dock även bättre insikter om dynamiska aspekter. En effektiv samverkan ställer krav på förmåga att hantera olikheter och konflikter. Det finns ett antal utmaningar som aktörer på olika nivåer kommer att ställas inför. Det kan handla om olika problemorienteringar, olika mål, eller olika förväntningar på hur mycket de deltagande aktörerna ska bidra med och ansvara för. Det innebär att samverkansprocesser i grunden kan vara relativt instabila och dynamiska till sin karaktär, vilket ofta innebär olika utfall.

Tillväxtanalys anser att närvaron av dessa fem faktorer är nödvändig för att skapa förutsättningar för ett fungerande flernivåsystem inom den regionala tillväxtpolitiken.

## 5 Behov av ytterligare studier

Sammanfattningsvis finns det en rad områden som skulle förtjäna ytterligare studier. Det handlar i huvudsak om två områden. Ett som berör vertikal samverkan mellan företrädare på den lokala och regionala nivån och ett område som berör horisontell samverkan, det vill säga mellankommunal samverkan och samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Tillväxtanalys ser detta som två centrala områden som behöver utvecklas för att flernivåstyrningen ska bli ett effektivt verktyg för att genomföra den regionala tillväxtpolitiken.

Ett annat område som har mer eller mindre indirekt bäring på flernivåstyrningens effektivitet, och som också är relevant att diskutera och granska, är vilken effekt och betydelse olika offentliga insatser har på den lokala och regionala utvecklingen, framför allt utifrån ett företagsperspektiv.

Den generella frågan berör dock flernivåstyrningens effektivitet framför allt i samspelet mellan regional- och lokal nivå (kommunal nivå), och samspelet mellan offentliga och privata aktörer.

Tidigare studier från Tillväxtanalys pekar på att samverkan över kommungränserna, mellan lokal och regional nivå, samt samverkan mellan offentliga aktörer och företag inte fungerar effektivt i många kommuner och regioner, vilket försvårar möjligheterna att genomföra tillväxtpolitiska insatser på ett tillfredsställande sätt. Detta stöds även av andra undersökningar.

Frågan är vad detta beror på? Det finns ett flertal faktorer som kan påverka men vi kommer i första hand avgränsa problematiken till att beröra och söka svar på frågan utifrån hur nyckelaktörer samverkar och hur det påverkar effektiviteten i genomförandet av tillväxtpolitiken på kommunal och regional nivå. Samverkansproblematiken kan studeras utifrån ett institutionellt perspektiv med fokus på frågor som berör i första hand själva processen och vad som påverkar den:

Vi kan tänka oss följande tematiska inriktningar/ingångar:

- a. Fragmentisering och polariseringens drivkrafter: Fler studier om variationen mellan kommunerna inom Sverige och möjligtvis med utblick i andra nordiska länder för att få *ytterligare kunskaper om problemets omfattning*. Detta kan ytterligare belysas:
  - med hjälp av fördjupningar och fallstudier av konkreta exempel på effektiva och mindre effektiva former av flernivåstyrning på lokal och regional nivå.
  - genom ytterligare analyser av de *faktorer som påverkar flernivåstyrningens effektivitet* i utvecklings-sammanhang utifrån frågor som berör hur brister i kapacitet, legitimitet och förtroende påverkar genomförandet av insatserna på lokal och mellan lokal och regional nivå.
- b. Resursmobilisering med fokus på vertikal och horisontell samverkan. Fokus på regionala och kommunala aktörers *planering, mobilisering och prioritering* av resurser. Varför fungerar det inte? (bristfällig effektivitet i styrformerna avseende interaktionen kommunal/regional nivå) Hur påverkar det tillväxtpolitiska insatser? Tillväxtanalys är av den uppfattningen att det även skulle behövas göras en specifik studie, inte enbart om vertikal samverkan utan även göra vissa nedslag kring genomförandeeffektiviteten med fokus på horisontell samverkan. Framförallt vore det

av värde att göra en specifik granskning av de samverkansförsök som genomförts mellan offentliga och privata aktörer.

- c. Fragmentiseringens effekter. Tillväxtanalys är av den uppfattningen att en konsekvensanalys skulle behövas med fokus på *konsekvenserna* av den flernivåstyrning som föreligger i Sverige idag inom det regionala tillväxtpolitiska fältet. Här skulle man kunna tematisera själva problemställningarna utifrån begrepp som synliggör viktiga delar av processen på kommunal nivå, exempelvis undersöka utfallet utifrån begrepp som fokusering och fragmentisering. Vi skulle även kunna ställa frågor kring hur *specifika konsekvenser* av denna flernivåstyrning påverkar centrala företrädare och aktörer på kommunal nivå.
- d. Slutligen skulle man kunna lägga fokus på att *försöka hitta en modell/modeller för hur flernivåstyrning kan fungera mera effektivt* i ett tillväxtperspektiv utifrån specifika kommunala förutsättningar.

Både formella och informella regleringar kan säga någonting om hur systemet fungerar på olika nivåer. Exempelvis finns det en tydlig skillnad mellan hur den fysiska översiktsplaneringen genomförs på kommunal nivå i relation till hur den regionala tillväxtpolitiken planeras och genomförs på regional nivå. Det är skilda aktörer utifrån olika traditioner och regleringar.

Ett problem med att utveckla flernivåstyrningen är att förutsättningarna är olika för olika aktörer. Små kommuner har inte kapacitet att anta nationella initiativ och program, eller att vara delaktiga i alla regionala processer. Den regionala nivån saknar ”muskler” eller legitimitet för att få igång en mer bärkraftig samverkan. En förklaring kan ligga i just att man befinner sig i olika regleringssystem på lokal och regional nivå och att problematiken med detta är underskattad.

Frågan väcker intresse kring att göra fler komparativa studier kring hur man kan bygga och överbrygga de svårigheter med att få ett flernivåsystem att fungera inom den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtanalys ser framför allt att en nordisk jämförelse skulle kunna vara fruktbar. Här bör inte fokus ligga för mycket på hur de formella regleringarna ser ut, exempelvis hur olika policystrategier ser ut, utan mera försöka hitta konkreta exempel på hur man arbetat på lokal och regional nivå för att lösa specifika utmaningar och målkonflikter.

Som tidigare visats har samhällsförändringar medfört behov av nya styrformer. Frågan är hur dessa nya styrformer ska kunna få tillräckligt med legitimitet på lokal nivå för att bli effektiva i ett tillväxtpolitiskt sammanhang?

Om det inte går att lösa eller omreglera på ett sådant sätt att dessa styrformer blir effektiva finns det risk för försvagning och fragmentisering av flernivåstyrningens viktigaste verktyg, det vill säga samverkan (både vertikalt och horisontellt). För att återknyta till den tidigare texten, och andra iakttagelser, listas kort nedan några områden där Tillväxtanalys diskuterar olika områden som borde studeras ytterligare.

## 5.1 Nya utmaningar

Tillväxtanalys formulerade tidigare följande hypotes: *Brister i samverkan mellan aktörer gör att den regionala tillväxtpolitiken inte tillräckligt effektivt kan ta tillvara tillväxtpotentialerna i hela landet.* Detta gäller särskilt mindre kommuner och regioner.

Tillväxtanalys menar att denna hypotes medför två övergripande utmaningar för tillväxtpolitiken:

1. *Bristande legitimitet på regional nivå försvårar förutsättningarna för samverkan på lokal och regional nivå:* De nya styrformerna på regional nivå har inte tillräckligt med legitimitet för att få till ett effektivt genomförande och samverkan med lokala aktörer (det vill säga kommuner). Med legitimitet avses, enligt Webers definition (1985), att man inte har tillräckligt med auktoritet (förmåga och respekt) för att i samverkan driva igenom tillväxtpolitiska målsättningar. Auktoritet kan man tillskansa sig på olika sätt. Genom lagar och regler, genom att åberopa äldre styrsystem och former, eller genom individuella eller professionell auktoritet när den ena parten kan acceptera den andres påverkan och inflytande genom dess kompetens. Ur ett Weberianskt perspektiv är alla politiska organisationer så kallade auktoritetsorganisationer och på så sätt beroende av att tillskansa sig tillräckligt med legitimitet för att få inflytande och förmåga att genomföra olika former av aktiviteter.

Vilket formellt ansvar den regionala och kommunala nivån har påverkar givetvis förutsättningarna för vilken legitimitet den regionala nivån kan få.

2. *Icke-funktionella regioner bidrar till att försvåra samverkan på lokal och regional nivå.* Den tilltagande befolkningsförflyttningen från mera perifera områden till större städer bidrar till ett växande antal icke-funktionella regioner. Den typen av omvandling försvårar genomförande av den regionala tillväxtpolitiken och leder till tilltagande fragmentisering och polarisering mellan kommuner och regioner.

Ur ett policyperspektiv innebär detta utmaningar för den regionala tillväxtpolitiken. Den största utmaningen kan bestå i just att hantera (de ökade) skillnaderna mellan kommunerna/regionerna både avseende resurser och kompetens, vilket försvårar möjligheterna att hantera långsiktiga tillväxtfrågor.

Tillväxtanalys erfarenhet pekar dock på att en av de stora utmaningarna handlar om fragmentisering och bristande koordinering mellan aktörer. En kritisk faktor i detta är att öka utbytet och samverkan mellan offentliga och privata aktörer, samt mellan olika nivåer och politikområden.

Tillväxtanalys har i dagsläget formulerat dessa två utmaningar som kan vara mer eller mindre sanna och behöver på så sätt undersökas ytterligare utifrån, dels utifrån hur stor problemet är, dels utifrån vilka konsekvenser detta leder till i samband med att man genomför programinsatser för att stärka dessa kommuner. Frågan är i vilken grad vi tar tillvara på potentiella tillväxtresurser i alla Sveriges regioner med tanke på de allt mera tilltagande skillnaderna i förutsättningarna att hantera och genomföra effektiva tillväxtpolitiska insatser?

### 5.1.1 Behov av ytterligare kartläggningar om fragmentiseringens utbredning

I ett första skede har vi skissat på ett antal studier med behov av ytterligare kunskaper och analyser. Flernivåstyrning har vuxit fram och blivit både en modell och ideal för hur den regionala tillväxtpolitiken ska genomföras och är på så sätt viktig att granska. I denna modell har Tillväxtanalys pekat på både behovet av att få den vertikala och horisontella samverkan att fungera. Frågan är hur man kan hantera dessa utmaningar som vi tagit upp inom ramen för flernivåstyrning? I dagsläget ser vi ett behov av att genomföra ytterligare

kartläggningar och empiriska undersökningar kring hur stort problemet är med den tilltagande fragmentariseringen och polariseringen på lokal och regional nivå. Problemet kan behöva specificeras ytterligare med hjälp av ett antal undersökningar. En mera generell belysning av genomförandet med fokus på en viss typ av projekt, där många kommuner deltar kan ge oss mera kunskaper om samverkan och de olika samarbetsmönster som uppstår i olika regioner. Med förhoppningsvis några få utvalda mått kanske vi kan få mera generell uppfattning om hur dessa samarbetsmönster ser ut mellan kommunerna och mellan kommuner och regional nivå. Målet med en sådan studie skulle vara att i första hand kartlägga hur stor fragmentariseringen är och i vilka områden som denna förändring är mest förekommande.

## 5.2 Tänkbara fördjupningsstudier

Hur processer kan genomföras inom tillväxtarbetet beror i hög grad på hur systemen ser ut. I tidigare studier (Tillväxtanalys 2011, 2013) har övergripande jämförelser gjorts mellan i första hand de skandinaviska länderna och Sverige. Här kan noteras att länderna har vissa likheter och olikheter beträffande systemen för genomförandet av regional tillväxtpolitik. Dessa system innehåller olika komponenter för att koppla ihop olika politikområden, nivåer och aktörer ur ett tillväxtperspektiv.

Nedan skissas på några tänkbara förslag på ytterligare studier som tar sin utgångspunkt i både system- och processfrågor.

### 5.2.1 Regional och kommunal anpassningsförmåga

I grova drag kan vi indela en kommuns eller regions tillväxtförutsättningar i två huvudkategorier, där den ena handlar om platsens givna förutsättningar (exempelvis geografiskt läge, storlek på arbetsmarknad, näringslivsstruktur) medan den andra handlar om befolkningens, företagens och det offentliga förmåga och benägenhet att hantera dessa förutsättningar.

Omvärlden är inte statisk, tvärtom innebär en globaliserad och föränderlig värld att enskilda företag i regioner och kommuner dagligen utsätts för externa händelser som de tvingas förhålla sig till. De lokala och regionala konsekvenserna av alla dessa externa händelser bestäms dels av vilken miljö företagen är verksamma i (det lokala näringslivsklimatet), dels av hur företagen och offentliga aktörer förmår hantera händelserna.

För att kunna anpassa sig till nya situationer och förutsättningar krävs att kommunen och regionen kan identifiera sina styrkor och svagheter och utifrån dessa formulerar en strategi för vilka insatser/områden som bör prioriteras. En sådan strategi vinner på att utvecklas i samförstånd med företagen och det omkringliggande civilsamhället. Om samförstånd kan uppnås förbättras möjligheterna att kunna mobilisera resurser för att genomföra önskvärda insatser. Vid sidan om detta finns det även behov av omvärldsbevakning för att skapa handlingsberedskap inför nya förutsättningar.

Det regionala och lokala ledarskapet har en viktig roll i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Framförallt ställs krav på ledarskapet inom ramen för flernivåstyrning. Det handlar bl.a. om förmågan att identifiera och aktivt arbeta med ett områdes styrkor och svagheter, sätta upp långsiktiga mål, arbeta för att begränsa hinder för tillväxt, mobilisera och ena olika aktörer samt inte minst få saker och ting att hända. Det handlar också om att kunna ta initiativ till anpassning efter nya omständigheter samt att kunna sätta in sitt område (regionen eller kommunen) i ett större sammanhang.

En iakttagelse som Tillväxtanalys tidigare gjort indikerar att det är stora skillnader på hur tillväxtarbetet drivs i Sveriges regioner. Det är stora variationer på förutsättningar och resurser, men det förefaller också vara stora skillnader i arbetssätt och sannolikt regionalt ledarskap. I exempelvis Skåne har regionen under många år arbetat för att stärka samarbetet mellan regionen och kommunerna, vilket resulterat i en allt starkare ”strukturbild” av hur Skåne bör utvecklas under kommande år. Detta innebär ett medvetet arbete att på sikt bygga ihop Skåne till en gemensam arbetsmarknad. I andra regioner och län har man inte kommit lika långt och arbetet har varit svårare med att utveckla en gemensam målbild för hur regionen bör utvecklas. Vi vet att förutsättningarna och resurserna är mycket olika i olika delar av landet, men frågan är om en sådan skillnad räcker för att förklara den variation som finns mellan de olika regionerna. Regionernas formella mandat är också mycket olika beroende på hur de är konstituerade.

Tillväxtanalys vill lyfta fram att både kommuner och regioner befinner sig i olika ”utvecklingsbanor”. I nedanstående Tabell 1 har de svenska kommunerna placerats in i respektive kategori. För att exemplifiera proportionerna har kommuner med befolkningsförändringar understigande 10 procent mellan år 2002–2012 placerats i kategorin svag, medan kommuner med större befolkningsförändring än 10 procent under samma tidsperiod placerats i kategorin stark.

Tabell 1 Schematisk kategorisering av kommuner i olika utvecklingsfaser, antal kommuner

	<i>Svag</i>	<i>Stark</i>
<i>Expansion</i>	111	33
<i>Kontraktion</i>	120	26

*Källa: Tillväxtanalys*

Som tabellen ovan visar finns kommuner som expanderar snabbt medan andra har en stagnerande utveckling. De nuvarande urbaniseringstendenserna tydliggör skillnaderna mellan olika områden där större stadsregioner och universitetsorter successivt växer, medan mindre och medelstora kommuner utanför dessa tappas befolkning. En effektiv tillväxtpolitik behöver flera modeller/arbetssätt för att kunna hantera olika scenarier utifrån olika typer av kommunala ”utvecklingsbanor”. Inom ramen för flernivåstyrning finns det flera olika ”praktiska” modeller som är under utveckling, dels modeller som mera inriktade på att stärka horisontell samverkan, dels modeller som är inriktade på att stärka vertikal samverkan. Från 2012 och framåt finns det en del projekt som har startats på kommunal nivå med sikte på att framför allt stärka den horisontella samverkan, det vill säga utveckla samverkan mellan offentliga aktörer, näringsliv och ideella organisationer.

Tillväxtanalys ser här ett behov av att granska närmare hur flernivåmodeller och arbetssätt kan konstrueras för att skapa den flexibilitet, lärande och mobilisering som behövs för att bli ett effektivt verktyg för att utveckla och hantera förändringar.

### *Tänkbar frågeställning*

Inom ramen för kommunala satsningar på att utveckla olika modeller och ansatser för flernivåstyrning, kan några kritiska förbättrings- och framgångsfaktorer identifieras?

## 5.2.2 Processer för att engagera företag i tillväxtarbetet

Iakttagelser från arbete med RTP och strukturfondsprogram pekar på svårigheter att engagera det privata näringslivet. De flesta planer och strategidokument som har med tillväxt att göra syftar till att förbättra utvecklingsförutsättningarna för företagen. Samtidigt

är närvaron från företagare låg i de processer där dokumenten processas fram. Närvaron från företagarorganisationer i form av Företagarna (organisationen) och Svenskt Näringsliv förefaller dock vara mer frekvent.

Det finns också tecken från något län att processerna tenderar att drivas ”smalare” där en mindre krets personer från offentliga organisationer enas om riktlinjerna. Det finns på sina håll även tecken på svårigheter till regional samling, delaktighet, feedback, underhandskontakter och åskådliggörande av processer/effekter, vilket lämnar de privata aktörerna ”hängande i luften” där de inte riktigt förstått vilken process som pågår och vad som ev. blev effekten av den, vilket rimligen försvårar framtida medverkan.

### *Tänkbar frågeställning*

Hur ser processerna ut avseende näringslivsmedverkan i framtagande och genomförande av tillväxtstrategier?

Vad kan förklara regionala skillnader i näringslivets grad av medverkan i detta sammanhang? Vilka erfarenheter finns rörande process och utfall?

## 5.2.3 Fysisk planering som verktyg i regional tillväxtpolitik

I den tidigare rapporten ”Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram” (Tillväxtanalys 2013) gjordes en övergripande beskrivning av Norges, Finlands och Danmarks *planeringssystem* med inriktning på utvecklingsinriktad planering. Syftet var att presentera en övergripande jämförelse mellan ländernas formella planeringssystem med fokus på hur relationerna mellan nationell, regional och lokal nivå hanteras.

Det finns dock anledning att vara medveten om att många internationellt jämförande studier av planeringsprocesser, lagstiftning och beslutsprocesser tenderar att bli ytliga beroende på att studierna normalt enbart baseras på tillgängligt, officiellt material (lagar, utredningar, beslut etc.). Detta är otillräckligt för en djupare förståelse av hur system fungerar i praktiken. Internationella jämförelser behöver därför behandla relationen mellan det formella och informella samt beakta nationella skillnader och kontext vad gäller historia, kultur och sedvänjor.

Det finns därför skäl att fördjupa den tidigare översiktliga systembeskrivningen med att göra komparativa studier av hur systemen i praktiken, och i specifika situationer, fungerar.

### *Tänkbar frågeställning*

Hur fungerar system och processer i praktiken för fysisk planering i de tidigare studerade länderna med avseende på tillväxtinriktad planering?

Hur uppfattas det regionala inflytandet på den kommunala nivån? Erfarenheter, för- och nackdelar.

## 5.2.4 Nationella initiativ för stärkt lokalt och regionalt tillväxtarbete i andra länder

I den tidigare rapporten gjordes en beskrivning av statliga initiativ riktade till den lokala nivån i Norge, Finland och Danmark. Initiativen handlar om nationellt stöd till den regionala och kommunala nivån för att stärka deras kapacitet och kompetens i tillväxt- och utvecklingsfrågor. Problembakgrunden uppvisar stora likheter med de iakttagelser som Tillväxtanalys tidigare gjort i det svenska systemet. Dessa initiativ innehåller en del

intressanta komponenter som, utifrån ett svenskt policyperspektiv, skulle vara värda att undersöka mer i detalj.

#### *Tänkbar frågeställning*

Hur fungerar de specifika policyinstrumenten i praktiken i de tidigare studerade länderna? Vilka frågor behandlas? Hur arbetar man?

### 5.2.5 Infrastruktur och regional tillväxt

Infrastrukturfrågor är till sin natur frågor som påtagligt medför behov av planering och insatser över kommun- och regiongränser. Frågorna har därför en tydlig koppling till flernivåstyrning genom behov av horisontell och vertikal samverkan.

Idag är regionalisering och regionförstoring två nyckelbegrepp på den regionala utvecklingsagendan, såväl i Sverige som internationellt. Anledningen är sambandet mellan regionstorlek och tillväxtförutsättningar. Det samband som kunnat beläggas är ett en utvidgning av en arbetsmarknadsregion (allt annat lika) förbättrar möjligheterna till tillväxt. Förklaringen ligger i att utvidgningen skapar ett större underlag för att avsätta varor och tjänster samt att den möjliggör ökad specialisering.

Om vi tittar runt i Sverige så kan vi se exempel på detta, i Skåne har Öresundbron och utbyggnaden av spårtrafiken spelat en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen. I Mälardalsregionen har de nya järnvägslinjerna norr och söder om Mälaren förändrat och förstärkt Mälardalen som arbetsmarknadsregion. Andra tydliga, mer produktionsbaserade, exempel är platsberoende näringars beroende av effektiva kommunikationskanaler för gods och persontransporter (skogs och jordbruk, gruvnäring, besöksnäring etc.).

Samtidigt som vi kan belägga infrastrukturens tillväxtpotential finns det tydliga belägg för att tillväxten inte uppkommer med automatik bara för att infrastrukturen förstärks. En slutsats från genomförda studier vid KTH är att förstärkningar av infrastrukturen skapar förutsättningar för tillväxt, men att det krävs en medveten regional och kommunal planering för att realisera potentialerna. Infrastruktur är också en fråga som påtagligt medför behov av planering och insatser över kommun- och regiongränser.

#### *Tänkbar frågeställning*

Hur arbetar kommuner och regioner för att tillvarata och förstärka potentialer från infrastrukturinvesteringar? Vilka deltar i arbetet? Vad krävs för att infrastrukturinvesteringar ska kunna växlas upp och ge positiva tillväxteffekter?

### 5.2.6 Kommunal samverkan

Den nuvarande kommunstrukturen utsätts för ett ökande förändringstryck. Globalisering och omvärldsförändringar driver utvecklingen mot större arbetsmarknadsregioner. Utvecklingen innebär att den enskilda kommunen allt oftare inte kan ses som en funktionell region. I vissa kommuner förstärks detta av den demografiska utvecklingen och urbanisering. Detta förändringstryck sätter i sin tur fingret på betydelsen av att kommuner kan samarbeta över kommungränsen och hitta strategiska samarbetskoalitioner för att stärka den funktionella regionen. Enligt Tillväxtanalys finns det både behov av att utveckla samarbeten mellan den kommunala och regionala nivån, liksom behov av stärkt mellankommunalt samarbete.



I olika delar av landet finns ambitioner med ökad mellankommunalt samarbete. I exempelvis Skåne samarbetar kommunerna i vissa frågor i Skånes ”fyra hörn”. I Västerbotten pågår ett initiativ där åtta inlandskommuner inlett ett samarbete för att stärka sin konkurrenskraft. Bilden av hur långt kommunerna kommit i strategiska samarbeten är dock oklar från en nationell nivå.

*Tänkbar frågeställning*

Vilka möjligheter och hinder finns för en djupare mellankommunal samverkan? I synnerhet avseende strategiskt tillväxt- och utvecklingsarbete samt säkra och utveckla serviceutbud. Vilka positiva effekter kan åstadkommas?

## 6 Referenser

- Andersen, K. V., Bugge, M. M., Hansen, H. K., Isaksen, A. & Raunio, M. (2010) One size fits all?: Applying the creative class thesis onto a Nordic context, *European Planning Studies*, vol.18(10), s.1591-1609.
- Arbets- och näringsministeriet (2009a) ”Programdokument för regionala kohesions- och konkurrenskraftsprogrammet 19.11.2009”
- Asheim, B. & Hansen, H. K. (2009) Knowledge bases, talents, and contexts: On the usefulness of the creative class approach in Sweden, *Economic Geography*, vol.85(4), s.425-442.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds.), 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, H., Ståhlberg, K., (2002). From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the Nordic countries. *Local Government Studies*, vol 28 (3), pp. 74-90.
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J. & Scarpetta, S. (2010) Cross-country and within-country differences in the business climate, *International Journal of Industrial Organizations*, vol. 28, s. 368-371.
- Bergh, Anders och Erlingsson, Gissur. O., (2009). Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies*, vol 32, pp. 71-93.
- Bjørnå, H. & Aarsæther, N. (2009) Coombating in the Nothern periphery: Local leadership strategies in two Norweigan municipalities, *Local Government Studies*, 35(2), s.213-233.
- Blucher G, et al (2003) *Fysisk planering i det digitala samhället*, Vinnova och teldok
- Blume, L. (2006) Local economic policies as determinants of the local business climate: Empirical results from a cross-section analysis among East German municipalities, *Regional Studies*, vol. 40(4), s.321-333.
- Boverket (2011) *Rumslig utvecklingsplanering – länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*. Rapport 2011:3. Karlskrona, Boverket
- Boverket, (2009), *Uppsikt enligt plan- och bygglagen: Utvecklingen i landet inom plan- och byggväsendet år 2008*. Karlskrona, Boverket
- Dethier, J-J., Hirn, M. & Straub, S. (2011) Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data, *The World Bank Research Observer*, vol.26(2), s.258-309.
- Edlund, Jonas, (2007). Class Conflict and Institutional Feedback Effects in Liberal and social Democratic Welfare Regimes: Attitudes towards State Redistribution and Welfare Policy in Six Western Countries. In Svallfors, Stefan (ed.) *The Political Sociology of the Welfare State. Institutions, Social Cleavages and orientations*. Stanford: Stanford University Press.

- Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja & Zürn, Michael (eds.), 2010. *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Engström C-J & Fredriksoon C, (2010) *Regionala bilder och översiktsplanering*. Stockholm, KTH rapport 2, (STOUT)
- Engström C-J et al (2010) *ÖP-RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*. Stockholm, KTH rapport 2010:1 (STOUT)
- Ervasti, Heikki; Fridberg, Torben; Hjerm; Mikael and Ringdal, Kristen (eds), 2008. *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Etzkowitz H & Leydesdorff L (2000) The dynamics of innovation: From National Systems and "Mode 2" to a triple Helix of university-industry-government relations. *Research policy*, 29:109-123
- European Union, Committee of the regions (2009) "The committee of the regions' white paper of multilevel governance". Bryssel.
- Fafo (2011) *Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer naeringslivsutviklings- og sysselsetningsarbeid*. Oslo
- Fjertorp J et al., (2012) *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*, (Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie 7). Göteborg: Kommunforskning i Sverige
- Fredriksson, Charlotta, KTH (2011) doktorsavhandling, *Planning in the new reality*, Doctoral dissertation, Stockholm KTH
- Göteborgs universitet (2010) "Measuring the quality of government and subnational variation" Report for the European commission, directorate general regional policy.
- Hammer, M., Balfors, B., Mörtberg, U., Petersson, M., Quin, A., (2011). Governance of water resources in the phase of change: A case study of the implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden. *Ambio*, vol 40 (2), pp. 210-220.
- Hanssen, G.S., Nergaard, E., Pierre, J., Skaalholt, A., (2011). Multi-level governance of regional economic development in norway and sweden: Too much or too little top-down control? *Urban Research and Practice*, vol 4 (1), pp. 38-57.
- Hansen, H. K. & Niedomysl, T. (2009) Migration of the creative class: Evidence from Sweden, *Journal of Economic Geography*, vol.9 (2), s.191-206.
- Healy P (1997) *Collaborative planning*. Vancouver, University of British Columbia
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Maryland, USA och Oxford: Rowman & Littleford Publishers.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol 97 (2), pp.233-243.
- Hooghe, Liesbet, (1995). Sub-national Mobilization in the European Union, *West European Politics*, 18(3): 175-198.
- Hooghe, Liesbet, (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* Oxford: Clarendon Press.

- Hudson, Christine, (2005). Regional Development Partnerships in Sweden: Putting the Government Back in Governance? *Regional and Federal Studies*, vol 15(3), pp. 311-327.
- Hudson, Christine, (2006). Regional development partnerships in Sweden: a way for higher education institutions to develop their role in the process of regional governance? *Higher Education*, vol 51, pp 387-410.
- Hudson, Christine, (2010). Transforming the educative state in the Nordic countries? In Jakobi, Anja P.; Martens, Kerstin and Wolf, Klaus Dieter (eds.) *Education in Political Science*. Abingdon: Routledge.
- Hörnström, Lisa, (2010). *Redistributive regionalism. Narratives on regionalism in the northern periphery*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Indenrigs- og sundhetsministeriet (2005) ”Kommunalreformen-kort fortalt”
- Inglehart, Ronald and Welzel, Christian, (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democratization*. New York: Cambridge University Press.
- Isaksen, A. (2009) Innovation dynamics of global competitive regional clusters: The case of the Norwegian centres of expertise, *Regional Studies*, vol.43(9), s.1155-1166.
- Kaiser, R., Prange, H., (2004). Managing diversity in a system of multi-level governance: The open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy*, vol 11 (2), pp. 249-266.
- Keskitalo, E.C.H., Pettersson, M., (2012). Implementing Multi-level Governance? The Legal Basis and Implementation of the EU Water Framework Directive for Forestry in Sweden. *Environmental Policy and Governance*, vol 22 (2), pp. 90-103.
- Kommunal- og regionaldepartementet, St.meld. nr 25 (2008-2009) ”Lokal vekstkraft og framtidstru Om distrikts- og regionalpolitikken”
- Kremel, A och Lundström, A (2007). Forum för småföretagsforskning. *Företagsklimatets betydelse för utveckling, tillväxt och förnyelse i mikroföretag*.
- KTH (2010) *Regionala bilder och översiktsplanering*
- Lidström, Anders, (2005). Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden. In Hendriks, F., van Stipdonk, V. and Tops, P. (eds), *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospect.*, Amsterdam: Elsevier.
- Lidström, Anders, (2007). Territorial Governance in Transition. *Regional and Federal Studies*, vol 17 (4), pp 499-508.
- Lidström, A. (2008) Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden, *Scandinavian Political Studies*, vol.31(4), s.384-407.
- Lidström, Anders, (2011). Regional self-government and democracy. In Herrschel, Tassilo and Tallberg, Pontus (eds), *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.
- Loughlin, John; Hendriks, Frank and Lidström, Anders (eds.). *The Oxford Handbook on Sub-National Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Marks, Gary, (1992). Structural Policy in the European Community. I Sbragia, Alberta, *Europolitics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*. Washington: Brookings Institute. ,”

- Marks, Gary, (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. I Cafruny, A. och Rosenthal, G., (eds.), *The State of the European Community, ii: The Maastricht Debates and Beyond* Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Montin, Stig & Hedlund, Gun, (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik. I Hedlund, Gun & Montin, Stig (red) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Montin, Stig, (2010). Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning? I Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie-Louise (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Nilsson, J-E (2006) ”Regional planering i Sverige” *Linköping University interdisciplinary studies no. 6*
- OECD (2010) “Territorial Reviews: Sweden”
- Olsson A and Westlund H (2011) “Measuring political entrepreneurship: an empirical study of Swedish municipalities”. Paper prepared for the 50<sup>th</sup> Golden Anniversary Meeting of the Western Regional Science Association. Monterey, California
- Peters, Guy & Pierre, Jon, (2001). Development in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, vol 29 (2), pp. 131-135.
- Peters, Guy & Pierre, Jon, (2004). A Faustian Bargain? in Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona, (2010). *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters, Guy, (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran (red) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Regeringens budgetproposition 2013/14, Utgiftsområde 19
- Regeringsbeslut 2013-03-14, N2013/1492/RT.
- Regeringsbeslut 2013-08-08, kommittédirektiv regional planering och bostadsförsörjning, 2013:78.
- Rhodes, R.A.W., (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Urwin-Hyman.
- Ritzer, George, (2011). *Globalization – the essentials*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2008) What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* vol 21, pp. 165-190,
- Rothstein, Bo, (2010). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- SCB, (2010), ”Lokala arbetsmarknader – egenskaper, struktur och utveckling”
- Scharpf, Fritz W., (1997). *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.

- Scharpf, Fritz W., (2007). The Joint Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, vol 44 (4), pp. 845-64
- Schön, Lennart, (2010). *Vår världs ekonomiska historia. Den industriella tiden*. Stockholm: SNS förlag.
- Sveriges kommuner och landsting (2011) *Företagsklimat 2011. Insikt – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning*. Sveriges kommuner och landsting
- SOU 2007:10, Slutbetänkande av ansvarskommittén, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft
- Stegmann McCallion, Malin, (2007). Multi-level governance in Sweden? *Regional and Federal Studies*, vol 17 (3), pp. 335-351.
- Svallfors, Stefan, (2011). A Bedrock of Support? Trends in Welfare Attitudes in Sweden 1981-2010. *Social Policy & Administration*, vol 45 (7), pp. 806-825.
- Tanzi, Vito & Schuknecht, Ludger, (2000). *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tillväxtanalys (2010) ”Regelbörda och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt”. Rapport 2010:7
- Tillväxtanalys (2011) ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner-tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv”, rapport 2011:1
- Tillväxtanalys (2011b) ”Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik”, Working paper/PM 2012/18
- Tillväxtanalys (2013a) ”Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram”, rapport 2013:1
- Tillväxtanalys 2013b) ”Lokalt näringslivsarbete - förutsättningar och begränsningar”, rapport 2013:10
- Tillväxtverket (2011). ”Företagens förväntningar på kommunen”.
- Treisman, Daniel, (2000). Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, vol 76 (3), pp. 399–457.
- Weber, Max (1985) *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder 2*, (översättning Agne Lundqvist) Argos, Lund
- Westlund (2006) *Social capital in the knowledge economy: Theory and Empirics*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York
- von Bergmann-Winberg, (2010). Flernivåförvaltning i ett jämförande eu-perspektiv: nätverkssamverkan för effektivitet och demokrati. I Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie-Louise (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013) ”Evaluering af kommunalreformen”