

De kommunala samverkansorganen

Handlingsfrihet och handlingsförmåga i den regionala
utvecklingspolitiken

Abstract

Today there is a keen competition between regions in the world for companies and inhabitants in order to improve regional development and economic growth. In many regions there is an active effort to create a good home base for companies and inhabitants. Since 2003 municipalities in nine counties in Sweden have come together in co-operative agencies in order to work towards more efficient regional development.

This essay focuses on the relation between the state and the co-operative agencies in the regional development policy and which possibilities the state gives the co-operative agencies to pursue an efficient regional development policy, both legally and financially. I have researched and analysed this through models and ideas on how the state governs the administration and through the translation theory. The result of my study is that the co-operative agencies have a relatively large amount of freedom to make their own priorities, but the ability to act efficiently within regional development is limited.

Keywords: co-operative agency, regional development policy, growth, freedom of action, ability to act

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Metod	2
1.3	Material	3
2	Analytiskt ramverk	4
2.1	Förvaltningsstyrning.....	4
2.2	Den styrandes handlande.....	5
2.2.1	Styrningens tre abstraktionsgrader.....	5
2.2.2	Olika styrningsformer vid förvaltningsstyrning.....	5
2.2.3	En förändrad styrning - från ”government” till ”governance”	7
2.3	Den styrdes handlande	7
2.3.1	En idé på resa från staten till förvaltningen.....	8
2.3.2	Tolkning och anpassning till den lokala kontexten.....	8
3	Regional utvecklingspolitik	10
3.1	En kort tillbakablick på svensk regionalpolitik.....	10
3.2	Den <i>nya</i> regionala utvecklingspolitiken.....	11
3.3	Många aktörer som ska samverka	12
4	De kommunala samverkansorganen	14
4.1	Samverkansorganen idag.....	14
4.2	Politisk organisation.....	14
4.3	Samverkansorganen i den regionala utvecklingspolitiken.....	15
4.4	Finansiering av samverkansorganens verksamhet	16
5	Hur styr staten samverkansorganen?	18
5.1	Regelstyrning	18
5.2	Anslagsstyrning.....	19
5.2.1	Finansiering genom anslag.....	19
5.2.2	Indirekt styrning genom regleringsbrev	20
5.3	Staten målstyrning otydlig	20

6	Två fall i den regionala utvecklingspolitiken	22
6.1	RUP – riktninggivare och strategiskt styrdokument.....	22
6.2	RTP – regeringens centrala verktyg i arbetet för en hållbar tillväxt	23
7	Samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga	24
7.1	Två exempel på regionalt utvecklingsarbete	24
7.1.1	Beredning - Fallet RTP	24
7.1.2	Implementering – Fallet RTP	25
7.1.3	Beredning - Fallet RUP	26
7.2	Samverkansorganens handlingsfrihet.....	27
7.2.1	Formell handlingsfrihet.....	27
7.2.2	Upplevd handlingsfrihet.....	28
7.2.3	Handlingsfrihet genom översättning	29
7.3	Samverkansorganens handlingsförmåga	29
7.3.1	Ingen beskattningsrätt – handlingsförmågan begränsad	30
7.3.2	Samverkansorganen jagar medfinansiärer	30
7.3.3	Bristande förtroende för samverkansorganen?.....	31
7.4	Sakområdenas betydelse för utvecklingen	32
8	Slutsatser.....	33
	Referenser.....	36

1 Inledning

Var och varannan dag läser vi om uppsägningar, om företag som flyttar sin tillverkning till låglöneländer och om företag som tvingas att lägga ner sin verksamhet. I många regioner tampas man dessutom med en negativ befolkningstrend. Dessa faktorer påverkar på sikt regionens ekonomiska styrka och långsiktiga ekonomiska utveckling negativt. Vad kan man göra åt denna negativa trend? Kan man överhuvudtaget göra något? Den internationella konjunkturen avgör i stor utsträckning vilken efterfrågan som riktas mot företag i Sverige. Är det möjligt för en regional organisation att påverka den regionala utvecklingen? Globaliseringen har paradoxalt gjort att företagen har blivit allt mer beroende av den regionala miljö de verkar i för att behålla sin position och växa samtidigt som de inte längre konkurrerar bara med sina närmaste grannar utan på en lokal marknad (Brynielsson och Jerneck 2003:13). Regionerna måste erbjuda en attraktiv miljö för att befintliga företag ska stanna kvar och för att nya företag ska vilja etablera sig i regionen.

Ansvar för regionala utvecklingsfrågor hade förr länsstyrelsen i varje län. Sedan 2003 finns möjligheten att bilda ett kommunalt samverkansorgan i länet med ansvar för regionens utvecklingsfrågor. Hittills har nio samverkansorgan bildats i Sverige och det förs diskussioner i flera andra län om att bilda samverkansorgan, bl.a. i Kronobergs och Värmlands län. I de län samverkansorgan inte har bildats ligger ansvaret fortfarande kvar på länsstyrelsen. Det övergripande syftet med att bilda ett samverkansorgan är att åstadkomma en *fördjupad demokratisk förankring* av de regionala utvecklingsfrågorna och att bidra till *en bättre samordning* för att därmed uppnå ett *effektivare resursutnyttjande*. Vilken handlingsförmåga har då samverkansorganen att påverka regionens utveckling? Och vilka förutsättningar ger regeringen samverkansorganen för att skapa tillväxt och starka regioner?

Regional utveckling är en maktfråga om ansvar på olika nivåer i samhället. Det är ett maktförhållande mellan stat och region. Frågan om ansvaret för den regionala utvecklingen är ett av de mest utredda områden och har återigen kommit att aktualiseras inom ramen för Ansvarskommitténs arbete. Under 2003 tillsatte regeringen Ansvarskommittén med uppdraget att utreda en rad ansvarsfrågor för hela samhällsorganisationen och, där det är motiverat, förslå förändringar av struktur och uppgiftsfördelning. Resultaten av utredningen ska redovisas i februari 2007, men eventuella förändringar får vi se först efter 2010 års val. I två län, Skåne och Västra Götalands län, pågår försök med direktvalda regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl.a. regionala utvecklingsfrågor. Vad kommer att hända med försökslänen efter 2010? Kommer regionernas inflytande och makt att öka eller kommer centralstyrningen att öka?

1.1 Syfte och frågeställning

Det finns många frågor kring hur samhällsorganisationen kommer att se ut i framtiden. Men syftet med den här uppsatsen är inte att spekulera om framtiden utan att studera hur relationen mellan staten och samverkansorganen är idag. Vilket spelrum ger regeringen de kommunala samverkansorganen att föra en effektiv regional utvecklingspolitik? Uppsatsens övergripande fråga är: *Vilka möjligheter har samverkansorganen att föra en effektiv utvecklingspolitik utifrån regionens behov och förutsättningar?* För att besvara den övergripande frågan har jag ställt två följdfrågor. För det första: *Hur stor handlingsfrihet har samverkansorganen att göra egna prioriteringar i den regionala utvecklingspolitiken?* Men en stor handlingsfrihet är inte mycket värd om man inte har någon handlingsförmåga. Den andra följdfrågan är således: *Hur stor handlingsförmåga har samverkansorganen att föra en effektiv regional utvecklingspolitik?*

1.2 Metod

För att besvara de frågor jag ställde i föregående avsnitt har jag valt att göra en kvalitativ studie av den regionala utvecklingspolitiken och samverkansorganens utvecklingsarbete. Två program, det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) och det regionala tillväxtprogrammet (RTP) är av stor betydelse för det regionala utvecklingsarbetet i varje län och jag har därför valt att studera innehållet och processen kring dessa program djupare. Förutom att göra en närgranskning av fallet RUP och fallet RTP studerar jag även samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i allmänhet.

Det har av tidsskäl inte varit möjligt att göra en närgranskning av det regionala utvecklingsarbetet och processen med RUP och RTP i alla nio län utan jag har valt ut tre län, nämligen Region Halland, Region Blekinge och Regionförbundet i Kalmar län. Det är rimligt att anta att både gamla och nya organisationers arbete är intressant att undersöka. Regionförbundet i Kalmar län var tidigare ett försökslän och hade därför vid ombildandet från regionalt självstyrelseorgan till samverkansorgan år 2003 ett annat utgångsläge än Region Halland och Region Blekinge.

En av de vanligaste invändningarna mot fallstudiemetoden är att det inte går att generalisera utifrån fallstudier (Kvale 1997:210). Det råder mycket delade meningar i metodlitteraturen i den här frågan, men jag anser att denna metod i många forskningsfrågor är den mest rimliga. De nio samverkansorganen skiljer sig åt i både arbete och organisation. De har valt olika strategier och praktiska tillvägagångssätt vid bildandet, men trots skillnaderna samverkansorganen emellan anser jag det möjligt att dra vissa generella slutsatser utifrån mina empiriska studier. Det spelrum riksdag och regering ger samverkansorganen

genom mål och riktlinjer är ju lika för alla län. Ytterligare en vanligt förekommande kritik mot fallstudiemetoden är att fallstudier har en inbyggd partiskhet som gör att undersökningen ofta tenderar att bekräfta forskarens förutfattade meningar (Flyvbjerg 2001). Denna kritik är allvarlig och bör beaktas men det finns också forskare som hävdar motsatsen. De anser snarare att fallstudiemetoden tenderar att ifrågasätta eller tillbakavisa forskares förutfattade meningar. Det går aldrig att komma ifrån att det finns inbyggda risker med alla forskningsmetoder, och det är viktigt att man är medveten om riskerna med den metod som används. Forskaren ”väljer” i viss mån genom teori, metod och material sina resultat (Lundquist 1993:95).

1.3 Material

Jag använder mig av såväl skriftligt material som intervjuer i studien. Det skriftliga materialet består framför allt av offentligt tryck (förordningar, propositioner och utredningar). Intervjuerna är gjorda med aktörer i samverkansorganen som har en central roll i det regionala utvecklingsarbetet. På regeringsnivå har urvalet gjorts på samma grunder som i samverkansorganen, nämligen aktörer med en central roll i utvecklingspolitiken dvs. tjänstemän från RUT-enheten (Enheten för regional utveckling och turism) på Näringsdepartementet. Valet av intervjuobjekt kan ha stor betydelse för resultatet och det krävs därför ett noggrant övervägande. För att få en nyanserad bild av situationen har jag även valt att intervjuat ett antal aktörer med stora erfarenheter av regional utvecklingspolitik som dock inte är direkt berörda, nämligen tjänstemän från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Sveriges kommuner och Landsting (SKL) och Nutek.

Intervjuerna genomfördes med utgångspunkt ifrån ett antal större öppna temaområden. Några särskilda intervjufrågor kan därför inte redovisas. Några av intervjuerna har gjorts via telefon. Det kan vid telefonintervjuer vara något svårare att uppmärksamma små men viktiga detaljer, men på grund av långa avstånd har det inte varit möjligt med ett personligt möte vid alla intervjutillfällen. Intervjuerna är en mycket viktig del av materialet, då sekundärmaterialet om samverkansorganen är begränsat till två skrifter. En skrift utgiven av SKL 2003 och en skrift utgiven av Ramböll Management 2005.

2 Analytiskt ramverk

Uppsatsens analytiska ramverk bygger främst på Lundquists (1998) idéer och modeller om relationen mellan stat och förvaltning, men även på Røviks (2004) syn på idéspredning som översättning. Ramverket innehåller grundläggande begrepp som hjälper oss att identifiera olika element och relationer mellan dessa element i en studerad verklighet. Ramverket syftar inte främst till generaliseringar, utan kan snarare jämföras med en verktygslåda på den mest operativa teorinivån (Johnson 2003:44).

2.1 Förvaltningsstyrning

Förvaltningsstyrning är ett centralt begrepp för förståelsen av svensk politik. Förvaltningsstyrningen är politikernas viktigaste instrument för att få sina beslut genomförda i samhället. Innan förvaltningsstyrningen diskuteras mer i detalj ska först några förtydliganden göras. För det första ska jag behandla vad Lundquist (1998) menar med förvaltning och för det andra huruvida samverkansorganen räknas till förvaltningen.

Lundquist kartlägger förvaltning genom policyprocessens fem steg: initiering, beredning, beslutsfattande, implementering och efterkontroll. Denna uppsats bygger på en vid definition av förvaltningsbegreppet: ”Förvaltningen är den organisation som har till uppgift att bereda och implementera rikspolitikernas (statsmakternas) beslut” (Lundquist 1998:16). Enligt denna definition är samverkansorganen en del av förvaltningen i det svenska offentliga systemet. När jag i fortsättningen talar om *politiker* är det rikspolitiker jag syftar på.

Kärnan i förvaltningsstyrningen är *relationen* mellan politiker och tjänstemän där en ständig maktkamp pågår. När politikerna önskar att förvaltningen skall fungera på ett visst sätt använder de sig av *förvaltningsstyrning*. Vid förvaltningsstyrning försöker politikerna *medvetet* få förvaltningen att verka på det sätt som de vill. Relationen mellan politiker och förvaltning är som alla relationer ömsesidig. Definitionen av förvaltningsbegreppet antyder att det är en relation i båda riktningarna genom beredningen (från förvaltning till politiker) och i nästa steg implementeringen (från politiker till förvaltning). Utan att studera relationen i båda riktningarna är det svårt att säga något om maktfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Av utrymmesbrist ligger fokus i denna uppsats dock på politikernas styrning av förvaltningen.

2.2 Den styrandes handlande

2.2.1 Styrningens tre abstraktionsgrader

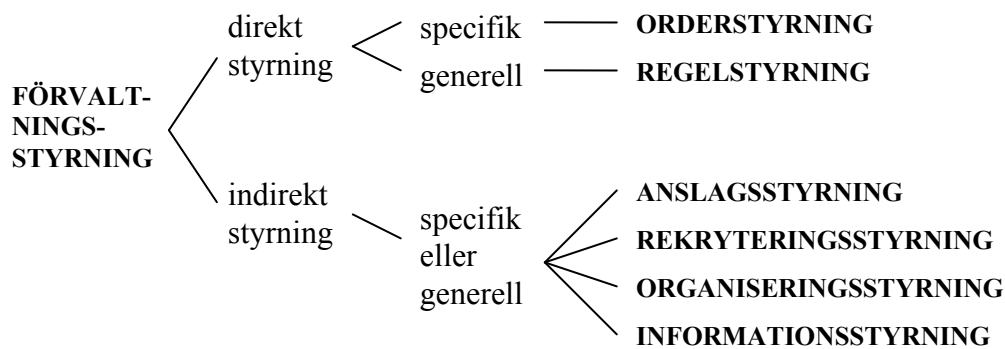
För att underlätta en analys av den många gånger omfattande och mångsidiga förvaltningsstyrningen delar Lundquist upp styrningen i tre abstraktionsgrader: systemstyrning, styrningsformer och styrningstekniker. *Styrningssystemen* är de mest abstrakta och brukar delas in i politiskt styrningssystem, ekonomiskt styrningssystem och socialt styrningssystem. Jag kommer inte att gå in djupare på de olika styrningssystemen utan gå vidare till de andra två abstraktionsgraderna. *Styrningsformerna* befinner sig mellan de andra två abstraktionsgraderna och det är främst på denna nivå som analysen i denna studie kommer att röra sig. De olika styrningsformerna presenteras mer utförligt nedan i kapitel 2.2.2. *Styrningsteknikerna* är den mest konkreta nivån. På denna nivå befinner sig de faktiska åtgärderna som den styrande använder för att styra någon. De finns en stor mängd styrningstekniker och kombinationsmöjligheterna näst intill oändliga. De främsta styrtekniker som används är riksdagens lagar och regeringens förordningar, penningssummor, tjänstetillsättning och organisationsåtgärder (Lundquist 1998:75).

2.2.2 Olika styrningsformer vid förvaltningsstyrning

I nästa steg delar Lundquist (1998:78ff) in *styrningsformerna* i tre dimensioner, nämligen direkt – indirekt styrning, specifik – generell styrning och grad av precision. Se figur 1 och 2 nedan.

Den första dimensionen är *direkt – indirekt* styrning. Vid direkt styrning anger den styrande det önskade innehållet i förvaltningens åtgärder t.ex. barnbidragets storlek. Vid indirekt styrning försöker politikerna påverka åtgärderna på andra sätt t.ex. att ge de anslag som fodras för att barnbidragen skall kunna betalas ut.

Den andra dimensionen är *specifik – generell* styrning. Specifik styrning rör bara ett fall, en enda förvaltningsåtgärd, t.ex. ”ge Anna Karlsson 9000 kronor”. Den generella förvaltningsstyrningen innebär alla förvaltningsåtgärder av ett slag, t.ex. ”ge alla medborgare över 65 år 9000 kronor i månaden i pension”. Den generella styrningen blir vid direkt styrning utformad som en *regel* som förvaltningen sedan appliceras på verkliga fall. De viktigaste styrningsteknikerna är i denna form lagar och förordningar. Den specifika formen vid direkt styrning blir *orderstyrning* och innebär att förvaltningen styrs vid avgörandet av ett enda fall.



Figur 1: Förvaltningsstyrningens former. Källa: Lundquist 1998.

Indirekt styrning kan utformas som anslagsstyrning, rekryteringsstyrning, organisationsstyrning och informationsstyrning. Alla dessa indirekta styrningsformer används både specifikt och generellt. *Anslagsstyrningen* innebär att riksdagen tilldelar förvaltningen de anslag de behöver för att kunna implementera den direkta styrningen. *Rekryteringsstyrning* innebär att riksdagen direkt utser en person till en viss offentlig tjänst eller att de sätter upp vilka krav som måste ställas på personen som anställs i offentlig tjänst (generell styrning). *Organisationsstyrning* är en styrningsform som innebär strukturering av förvaltningsenheterna med inrättande av roller, utformning av procedurer och bestämmande av rumsliga förhållanden. *Informationsstyrning*, slutligen, kan i stort sett omfatta vad som helst och är oftast informell. Kravet för att påverkan skall räknas som informationsstyrning är som i de andra fallen att politikerna avser att styra, t.ex. medveten påverkan på förvaltningskulturen (Lundquist 1998:80).

Den tredje och sista dimensionen Lundquist (1998:82f) nämner är styrningens *precision* (se figur 2). Styrningens precision innebär att styrningsmeddelandet är mer eller mindre precist formulerat. Förvaltningens autonomi påverkas mycket av styrningens precision då handlingsfriheten till stor del bestäms av den direkta styrningens precision. Handlingsförmågan påverkas däremot av den indirekta styrningen. Graden av precision går från hög till låg med olika precisionsnivåer på skalan. På skalan finns olika tre olika typer av styrningsformer som utgår från precisionsgrad. De tre formerna är *målstyrning eller ramstyrning*, som är oprecis, *programstyrning*, som ligger mellan hög och låg, och *detaljstyrning*, som är precis och alltså har en hög grad av precision. Valet av precisionsnivå blir avgörande för vilken roll förvaltningen får vid implementeringen. Vid en hög grad av precision, detaljstyrning, är förvaltningens handlingsfrihet ytterst begränsad. Vid den andra ytterligheten med en låg grad av precision, målstyrning, är förvaltningens handlingsfrihet mycket stor. Målstyrningen sker genom styrningstekniken ramlagar vilket innebär en lag som endast anger allmänna mål och riktlinjer. Politikernas roll vid ramstyrning är att arbeta med de stora frågorna och besluten och den faktiska utformningen av implementeringen ligger på förvaltningens bord. Tanken med målstyrningen är att implementeringen skall förläggas där sakkunskaperna finns och en ramlag erbjuder den handlingsfrihet som är nödvändig för att kunna utnyttja den verkställande tjänstemannens professionella kunskaper och lokalkännedom (Lundquist 1998:82).



Figur 2: Grad av precision i förvaltningsstyrning. Källa Lundquist 1998.

2.2.3 En förändrad styrning - från ”government” till ”governance”

Det har i dagens samhälle blivit mer komplicerat att styra dit man vill i den offentliga verksamheten. En traditionell hierarkisk styrning fungerar idag bara i undantagsfall, menar Ehn (2001:27). Traditionella sätt att styra med lagar, regleringar, kontroll o.s.v. har ersatts eller kompletterats med en styrning genom strategier, taktiker, processer, nätverk och liknande (Lundqvist och Carlsson 2004:116). Gränserna mellan styrs subjekt och styrobject har allt mer suddats ut och styrningen handlar allt oftare om nätverksbyggande och förhandlingar (Ehn 2001:27). Man brukar tala om en förändring från ”government” till ”governance”. Med ”governance” menas här att styrningen har gått från att styra till att förhandla, där gränsen mellan den offentliga och privata sektorn blivit alltmer osynlig. Nätverk och partnerskap har blivit en allt vanligare arbetsform. Nätverk kännetecknas av att det inte finns någon formell sammanhållande struktur mellan de samverkade aktörerna. Nätverken knyts i stället samman genom ett ömsesidigt beroende i något avseende, t.ex. ett beroende av resurser eller politisk samordning. Nätverkens handlingsförmåga är således begränsad till de frågor där samtliga ingående aktörers intressen sammanfaller (Pierre och Peters 2000).

Statens roll är inte oföränderlig utan påverkats av förändringar i samhället. Staten är idag en institution väl invävd i det omgivande samhället och är en aktör bland många andra i olika nätverk. Statens roll i nätverken skiljer sig från den traditionella statliga rollen då kontrollen allt mera har över gått till samverkan (Ehn 2001:28). Förändringen behöver nödvändigtvis inte betyda en försvagning av den statliga nivån, även om det är ett vanligt förekommande synsätt att maktförhållandet är ett nollsummespel där nationalstatens försvagning motsvaras av en förstärkning av den övernationella och sub-nationella nivån (Jerneck och Gidlund 2001:179ff).

2.3 Den styrdes handlande

Hittills har fokus legat på statens möjligheter att styra förvaltningen. I detta kapitel flyttas fokus från staten till förvaltningen. För att kunna besvara uppsatsens frågeställningar om samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga krävs ett redskap för att analysera vad som händer när den styrandes idéer når förvaltningen.

2.3.1 En idé på resa från staten till förvaltningen

Huruvida politikernas försök att styra lyckas eller misslyckas beror inte bara på den styrandes agerande. Styrningen avgörs enligt Lundquist (1998:75) på aktörsplanet av relationen mellan å ena sidan den styrandes kapabiliteter och prioriteter och å andra sidan tre egenskaper hos den styrde, nämligen *förståelse, kunnande och viljande*. Vid förvaltningsstyrning sänder politikerna ut mål och riktlinjer till förvaltningen om vad de vill att de ska göra. Idéerna tas emot av förvaltningen dvs. av de tjänstemännen som jobbar inom förvaltningen. När en idé har nått förvaltningen är nästa steg för tjänstemännen ta ställning till hur de ska hantera autonomi inom ramen för styrningen (Lundquist 1998:86f). Vad händer med idén när den har nått förvaltningen?

Policyprocessen kan ses på olika analysnivåer. Man kan t.ex. se policyprocessen inom förvaltningen, en så kallad *förvaltningsprocess*. Lundquist (1998:162) delar upp de olika stadierna i förvaltningsprocessen i nio olika *moment* som för tjänstemännen innebär olika moment med handlingsfrihet. De olika momenten i modellen ger en bild av vad förvaltningen faktiskt gör och kan ses som *indikatorer* i förvaltningsprocessen att bedöma förvaltningens autonomi. I de olika momenten erbjuder tjänstemännen åtskilliga tillfällen att påverka processen. De påverkar verksamheten genom att de tolkar skeende, formulerar problemet och samlar och tolkar insamlad information. De står även för införskaffandet av resurser och stöd från aktörer runt omkring. De gör prioriteringar mellan olika uppgifter och organiserar så att förvaltningen kan lösa dem. När idén har artikulerats i förvaltningen utformar de ett förslag vid beredningen, de vidtar åtgärder vid implementeringen och slutligen lägger de fram en rapport vid efterkontrollen (Lundquist 1998:162f).

2.3.2 Tolkning och anpassning till den lokala kontexten

Studiet av spridningsfenomen har sedan länge förknippats med begreppet diffusion. För 20 år sedan presenterade Bruno Latour en alternativ modell till den traditionella och allmänt accepterade diffusionsmodellen, nämligen översättningsmodellen. Jag har valt att använda de analytiska redskap översättningsmodellen erbjuder, då det fokuserar på vad som händer hos mottagaren medan diffusionsmodellen fokuserar på vad som sprids och vilka aktörer som medverkar till spridningen. Inom översättningsperspektivet är den rådande synen att det är immateriella idéer som sprids och som i motsats till fysiska ting är föränderliga. De har inte en given form utan omformas, översätts, kontinuerligt i spridningsprocessen. Enligt Latour (1986:266ff) sprids idéer i tid och rum till följd av att ständigt ny energi tillförs av de *aktörer* som ingår i spridningskedjan. Latour ser översättningen som en *social tolkningsprocess* och det är aktörerna i processen som skapar förändringen. Flera forskare har utvecklat Latours tankar kring idéspredning som översättning (se t.ex. Sahlin-Andersson 1996; Czarniawska och Joerges 1998; Sevón 1996; Johnson 2003; Røvik 2004). Grundresonemanget hos dem alla är att översättningsprocessen har en

personberoende karaktär och är lokalt kontextbunden. Idéer som reser in i en organisation måste omarbetas och tolkas till en variant som känns meningsfull i varje enskild situation och att denna process är beroende av aktiva aktörer. Inom förvaltningsorganisationer är det tjänstemännen som ansvarar för verkställandet av förvaltningsstyrningen och är därmed ofta organisationens översättare.

En av de främsta forskarna på området kring idéspridning som översättning är den norske forskaren Kjell-Arne Røvik. Enligt Røvik (2004:143) lämnar olika idéer olika stort utrymme för omtolkning då de är olika detaljerade. Hur går själva översättningen till? Översättning handlar generellt om att överföra någon från en form till en annan och det kan ske på en mängd olika sätt. Enligt Røvik (2004:158ff) är det ändå möjligt att ställa upp en analytisk klassificering med fyra huvudtyper av översättning som de allra flesta empiriska fall passar in på. För det första och i vanligaste fall sker översättningen genom *konkretisering*, dvs. att organisationen tolkar och förtydligar en generell idé så att det passar in i organisationens rutinemässiga arbete, en transformation från det generella till det specifika. Är idén väldigt generellt utformad är det troligt att en organisation väljer denna väg. För det andra kan översättning ha karaktären av en *delvis imitation* vilket innebär att organisationen bara adoptera ett eller ett fåtal element från en idé. De idéer som en organisation adopterar består ofta av olika delar som är mer eller mindre specificerade och löst hopkopplade och en organisation kan då välja att adoptera hela eller delar av idén (jfr Sahlin-Andersson 1996). För det tredje kan översättning förekomma som en *kombination*, dvs. att organisationen kopplar ihop olika idéer eller element från idéer till en kombinationsform. Delarna är så pass löst ihopkopplade i kombinationsformen att de enskilda elementen kan identifieras som relativt självständiga delar. För det fjärde kan översättning ta formen av en *omsmältning* vilket innebär att organisationen tar element från olika idéer och smälter samman idéerna till en helt ny variant.

När en idé reser in i en ny organisation sker alltså en bearbetning av idén i någon form. Men översättningsprocessen behöver inte ses som avslutad bara för att idén har bearbetats och omformats till den nya organisationen. I vissa fall fortsätter bearbetningen och översättningsprocessen kan ses som en öppen och oavslutad process där idéer fortlöpande tolkas och omtolkas (Sahlin-Andersson 1996; Johnson 2003).

3 Regional utvecklingspolitik

Jag inleder detta kapitel med en kort tillbakablick på regionpolitikens utveckling för att sedan presentera den politiska kontext samverkansorganen verkar i och några av de viktigaste aktörerna i det regionala utvecklingsarbetet.

3.1 En kort tillbakablick på svensk regionalpolitik

Regionalpolitiken i Sverige har de senaste åren genomgått en lång rad förändringar till följd av samhällsutvecklingen. Efter lågkonjunkturen i början på 90-talet hamnade begreppet *tillväxt* i centrum för den regionala närings- och utvecklingspolitiken. Regionalpolitikens övergripande mål har alltid varit utjämning mellan regionerna. Det målet står fast men har sedan 1990-talet kommit att kompletteras med ett tydligt tillväxtmål. Ytterligare en förändring är att den regionala politiken har gått från att främst ha omfattat regionalpolitiskt prioriterade områden till att idag omfatta alla delar av landet även om tyngdpunkten fortfarande ligger på politiskt prioriterade områden. En orsak till att regionalpolitiken delvis fått en ny inriktning är den ökade betoningen på EU:s struktur- och regionalpolitik. Andra faktorer som bidragit till förändringen är globaliseringen, ökade internationella konkurrens, snabb teknisk utveckling och ökad specialisering (Ehn 2001:18f).

I förändringarnas spår inleddes den 1 juni 1997 en försöksverksamhet med en ändrad ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands och Skåne län. Två år senare startade en liknande verksamhet i Västra Götalands län. Syftet med regionalförsöken var att förbättra den *demokratiska förankringen* genom att föra besluten närmare medborgarna och ge dem större inflytande över politiken. Tanken var också att de samlade resurserna skulle kunna användas *effektivare* och att *ansvarsfördelningen* mellan olika samhällsnivåer skulle bli *tydligare*. Den Parlamentariska Regionkommittén (PARK), som tillsats för att utvärdera försöksverksamhetens första år, konstaterade i sitt slutbetänkande i september 2000 att det inte gick att dra några säkra slutsatser efter så kort tid. PARK såg dock positivt på det regionala självstyret och rekommenderade en förlängd försöksverksamhet (SOU 2000:85). Regeringen handlade inte i enlighet med PARK:s rekommendationer utan lämnade i september 2001 in ett förslag på en ny regional organisation i proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Följden blev att regionförsöken avbröts och i stället infördes möjligheten för samtliga län att fr.o.m. den 1 januari 2003 bilda indirekt valda samverkansorgan. Försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland förlängdes till mandatperiodens slut och har nu förlängts till 2010. De regionala

självstyrelseorganen i Gotlands och Kalmar län omvandlades med automatik till samverkansorgan den 1 januari 2003 (Askelöf och Elmevik 2003:5ff).

3.2 Den nya regionala utvecklingspolitiken

I december 2001 beslutade riksdagen om en ny regional utvecklingspolitik i enlighet med propositionen 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Den nya – mer tillväxtorienterade – politiken innebar att politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken slogs samman till ett politikområde: *regional utvecklingspolitik*. Enligt proposition 2001/02:4 utgörs den nationella tillväxten av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt. Syftet med den nya regionala utvecklingspolitiken är att etablera en samanhållen politik för att ta tillvara de förutsättningar som finns lokalt och för att skapa en politik som kan anpassas till regionala skillnader och förutsättningar i alla delar av landet. Målet med politiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. I proposition 2001/02:4 betonas vikten av regional och lokal *handlingsfrihet* för att skapa tillväxt och utveckling. ”Tillväxt och livskraft skapas på lokal och regional nivå, av människor i företag och den service som kommuner runt om i landet svarar för. Eftersom villkoren varierar över landet är större regional och lokal handlingsfrihet en viktig förutsättning för denna utveckling. Samhällsutvecklingen ska inriktas på att tillvarata och utveckla hela landets resurser. Alla delar av landet ska kunna bidra till Sveriges tillväxt. Statens viktigaste roll är att skapa förutsättningar - nödvändiga strukturer - för en sådan utveckling” (Sammanfattning prop. 2001/02:4 s. 1). Vidare framhåller regeringen i proposition 2001/02:4 vikten av *starka regioner* för en positiv utveckling och att alla regioner måste utvecklas utifrån sina *egna förutsättningar*.

Den regionala utvecklingspolitiken utgår från en helhetssyn baserad på nio utgångspunkter (prop. 2001/02:4 s. 96). Dessa är:

1. Politiken ska omfatta alla delar av landet.
2. Staten ska vara tydlig avseende sin roll och sitt ansvar.
3. Staten ansvarar för det nationala perspektivet i olika frågor och att detta får genomslag på lokal och regional nivå.
4. Regionalt inflytande och regional variation är nödvändigt.
5. Politiken ska bidra till en hållbar utveckling.
6. Politiken ska bidra till ökad jämställdhet.
7. Politiken ska bidra till ökad mångfald och integration.
8. Politiken ska bidra till en väl fungerande konkurrens.
9. Politiken skall vara lärande.

Den regionala utvecklingspolitiken är ett heterogent politikområde. Politiken ska i första hand genomföras genom insatser inom de politikområden vars investeringar och insatser har stor strukturell betydelse för att den regionala

utvecklingspolitikens mål uppnås. Det innebär framförallt åtgärder inom följande politikområden: regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystemen, landsbygdpolitik och politikområdena inom de areella näringarna samt kulturpolitik. Regeringens mål är att utveckla en sammanhållen politik för regional utveckling där nationella sektorsmål och prioriteringar beaktar regionala förutsättningar (R 2003:13 s. 1ff). Det finns många svårigheter med att utveckla en sektorsövergripande politik framför allt då invanda mönster och strukturer måste brytas. För att ett mer sektorsövergripande arbetssätt ska kunna komma till stånd behövs både instrumenten och arbetsformerna utvecklas.

Enligt regeringen krävs det nationellt initierade insatser för att nå upp till målet för den regionala utvecklingspolitiken. De nationellt initierade insatserna består från regeringens sida i huvudsak av nationella program och initiativ. Dessa ska dels uppfylla statens behov att uppnå nationella mål, dels regionernas intresse och vilja av att ta ansvar för den regionala utvecklingen. Regeringen har initierat regionerna att utveckla ett regionalt utvecklingsprogram som skall ligga till grund för olika delprogram i regionerna. Ett delprogram som tagits fram efter riktlinjer från regeringen är de regionala tillväxtprogrammen. Jag återkommer till processen kring de regionala tillväxtprogrammen och de regionala utvecklingsprogrammen i kapitel sex.

3.3 Många aktörer som ska samverka

Det finns ett stort antal aktörer som på ett eller annat sätt arbetar med regionala utvecklingsfrågor. De viktigaste är länsstyrelsen, landstinget, kommunerna, regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan, Nutek och Vinnova.

I den nuvarande regionala ansvarsfördelningen är staten (genom länsstyrelsen) huvudansvarig för det regionala utvecklingsarbetet. Det heltäckande ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken har Näringsdepartementet. Inom Näringsdepartementet är det RUT-enheten (Enheten för regional utveckling och turism) som ansvarar för de regionala utvecklingsfrågorna. RUT-enhetens viktigaste regionala aktörer är Nutek, länsstyrelsen, samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen (Jendi Linder 2005-12-14). Staten har en viktig roll i att fastställa de nationella målen, göra avvägningar mellan regioner och mellan sakområden på nationell nivå, samordna olika politikområden samt kontrollera och följa upp utvecklingsfrågor som lagts på den regionala nivån (Björklund 2005:7).

Länsstyrelsen är statens företrädare i länet och en myndighet direkt underställd regeringen. Länsstyrelsens roll i den regionala utvecklingspolitiken har förändrats sedan tillkomsten av *Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen*. I län där regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan bildats har ansvaret för regionala utvecklingsfrågor gått över från länsstyrelsen till de regionala

självstyrelseorganen eller samverkansorganen. Länsstyrelsen ansvarar fortfarande för att samordna de statliga insatserna i det regionala utvecklingsarbetet.

Två myndigheter med en central roll i den regionala utvecklingspolitiken är Nutek (Verket för näringslivsutveckling) och Vinnova (Verket för innovationssystem). Nutek arbetar med frågor som rör näringslivets utveckling inom entreprenörskap, företagsutveckling och regional utveckling. Nutek är förvaltare av statliga regionala utvecklingsmedel, ansvarar för regionernas ansökningar om projektmedel, gör analyser och tar fram beslutsunderlag till regeringen m.m. Vinnovas uppgift är att främja hållbar tillväxt genom att utveckla effektiva innovationssystem och finansiering av forskning.

I två län, Skåne och Västra Götaland, pågår försöksverksamhet med direktvalda regionala självstyrelseorgan fram till 2010 (Björklund 2005:13). Försöksverksamheten innebär framförallt att det regionala utvecklingsansvaret har flyttats från länsstyrelsen till självstyrelseorganen. Självstyrelseorganen ansvarar bl.a. för företagsstöd, medfinansiering av EU-projekt och för huvuddelen av statens regionala utvecklingsmedel (Askelöf och Elmevik 2003:8).

Detta kapitel har handlat om den regionala utvecklingspolitiken och några av dess aktörer. I nästa kapitel ska den aktör som denna uppsats handlar om presenteras.

4 De kommunala samverkansorganen

4.1 Samverkansorganen idag

I januari 2002 antog riksdagen *Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* i enlighet med proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* och sedan dess har nio av landets 21 län bildat indirekt valda samverkansorgan. Dessa är Region Halland, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Gotland, Regionförbundet i Uppsala län, Regionförbundet Östsm (Östergötland), Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet i Sörmland och Regionförbundet i Jönköping län. Örebro bildade kommunalförbund i januari 2006 och tar över länsstyrelsens uppgifter den 1 juli 2007. I flera av de län där varken självstyrelseorgan eller samverkansorgan har bildats pågår diskussioner om ökad regional samverkan. I Värmlands och Kronobergs län är siktet inställt på att starta samverkansorgan den 1 januari 2007.

4.2 Politisk organisation

Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där länets samtliga kommuner är medlemmar. För att ett samverkansorgan ska kunna bildas i ett län måste alla kommuner vara med på förslaget. Landstinget i länet kan också vara medlem men det är inget krav. Samverkansorganen är en kommunal beslutande församling inom länet med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor. Den beslutande församlingen består av representanter från medlemmarna, dvs. kommunerna och landstinget, och kan välja att organisera sig med fullmäktige som högsta beslutande organ eller med en direktionsstyrd organisation. Den beslutande församlingen ska tillsätta en styrelse samt de organ som i övrigt behövs för att fullgöra kommunförbundets uppgifter. Majoriteten av samverkansorganen har valt att bilda ett regionfullmäktige och en regionstyrelse. Endast Region Dalarna och Regionförbundet i Kalmar län har valt att ha en förbundsledning som högsta politiska organ (Askelöf och Elmevik 2003:10). Styrelsen utgör regionförbundets beredande och verkställande organ. Förekomsten av politiska beredningar, nämnder och utskott varierar mellan samverkansorganen.

4.3 Samverkansorganen i den regionala utvecklingspolitiken

Samverkansorgan får, efter anmälan till regeringen, ta över ansvaret för vissa utvecklingsfrågor och en mindre del av de regionala utvecklingsresurserna från länsstyrelsen i respektive län. Samverkansorganen får dock inte ta över ansvaret för alla regionala utvecklingsfrågor i länet utan för vissa områden t.ex. företagsstöd och delar av hanteringen av de olika EU-programmen, ligger beslutanderätten kvar hos länsstyrelsen. Utöver de uppgifter som samverkansorganen övertagit från länsstyrelsen har kommuner och landsting i vissa län valt att lägga över en rad uppgifter med betydelse för regional utveckling på samverkansorganen (Askelöf och Elmevik 2003:19). Samverkansorganet ska tillsammans med länsstyrelsen verka för det av riksdagen fastställda målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås i länet och beakta de nationella målen för integration, jämställdhet och miljö för att säkerställa en regional hållbar utveckling (SFS 2003:595 § 6).

Samverkansorganen har enligt *Lagen om samverkansorgan i länen* (2002:34 §3) till uppgift att:

1. utarbeta program för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter,
2. samordna utvecklingsinsatser i länet genomförande av programmet,
3. besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen,
4. besluta om prioriteringar bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättandet av länsplaner för regional infrastruktur,
5. ta emot och bereda ansökningar om bidrag från EG:s strukturfonder avseende mål 1 och mål 2,
6. följa upp åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet,
7. lämna en årlig redovisning avseende åtgärder och effekter till regeringen.

Ytterligare riktlinjer för samverkansorganens uppgifter finns i *Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete*. Samverkansorganen ska i det regionala utvecklingsarbetet (SFS 2003:595 § 11):

1. utgå från det regionala utvecklingsprogrammet
2. använda tilldelade resurser för regionala utvecklingsinsatser enligt det regionala utvecklingsprogrammet,
3. fortlöpande följa utvecklingen i länet och de lokala arbetsmarknadsregionerna och vid behov ta initiativ till förändringar i det regionala utvecklingsprogrammet, och
4. beakta kommunernas översiktliga planering.

Detta är samverkansorganens obligatoriska uppgifter, men finns inget som hindrar samverkansorganen att arbeta med andra uppgifter ifall medlemmarna är överens. Av de uppgifter samverkansorganen tagit över från länsstyrelsen har fokus legat på arbetet med *de regionala tillväxtprogrammen*, då de skulle bli godkända och börja gälla från årsskiftet 2004. Samverkansorganen har i alla län, utom i Sörmland, haft huvudansvaret för arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. Samtliga samverkansorgan har också lagt stor vikt vid arbetet med *de regionala utvecklingsprogrammen*. Det tredje programarbetet av stor betydelse som ingår i samverkansorganens uppgifter gäller länstransportplaner för regional infrastruktur. Samverkansorganen har tagit över ansvaret från länsstyrelsen att ta fram länstransportplaner och yttra sig över de nationella planerna. De samverkansorgan som bildades vid årsskiftet 2002/03 fick, till skillnad från efterkommande, chansen att direkt forma *länstransportplanen för infrastruktur* respektive yttra sig över de nationella transportplanerna, då detta tidsmässigt sammanföll med samverkansorganens första halvår. De samverkansorgan som missade denna första planeringsrunda på grund av att de bildades för sent får vara med först i nästa planeringsomgång.

Samverkansorganen huvudsakliga frågeområden är att: verka för samordning av de regionala kulturfrågorna; samordna olika utbildningsinsatser och anpassa dem till regionens behov; ansvara för de regionala näringslivsfrågorna (inklusive landsbygdsutvecklingen); ansvara för regional turismverksamhet; ansvara för regional samordning och intressebevakning av miljöfrågor och kommunikationsfrågor samt samordna arbetet med arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor. Därutöver arbetar några samverkansorgan med frågor som t.ex. skola, socialtjänst och IT-stöd, internationell samverkan, omvärldsbevakning och marknadsföring av regionen. Samarbetsorganen arbetsområden täcker med andra ord in de flesta politikområdena.

4.4 Finansiering av samverkansorganens verksamhet

Samverkansorganen har ingen beskattningsrätt utan samverkansorganens verksamhet finansieras genom medlemsavgifter från kommuner och landsting och genom statliga anslag (Bäckström m.fl. 2005:13). Fördelningen mellan statlig, kommunal och lanstingskommunal finansiering ser olika ut i länen, se diagram 1 nedan. Regionförbundet i Kalmar och Region Gotland har fram till år 2006 tillgång till de statliga resurser som de hade som regionala självstyrelseorgan, därav den högre andelen statliga medel till dessa samverkansorgan (Askelöf och Elmevik 2003:23).

Den statliga finansieringen består av disponerade regionala utvecklingsmedel från utgiftsområde 19, anslaget 33:1 allmänna regionalpolitiska åtgärder. Regeringen beslutar hur stor del av anslaget för regional utveckling som skall tilldelas varje samverkansorgan. Pengarna i anslaget 33:1 rekvireras efter samverkansorganens beslut om projekt hos Nutek. Dessa pengar har sedan samverkansorganen beslutanderätt över och de används till medfinansiering av

EU-projekt o.s.v. (Saxon 2005-12-14). Förutom anslaget 33:1 består den statliga finansieringen av ersättning för tjänster som överförs från länsstyrelsen. Den statliga finansieringen är generellt sett liten i jämförelse med de resurser den primär- och landstingskommunala sektorn satsar på det regionala utvecklingsarbetet. Än en gång är skillnaderna mellan länen stora. Kommuner och landsting finansiera olika stora delar av samverkansorganens verksamhet beroende på vilka uppgifter de ansvarar för.

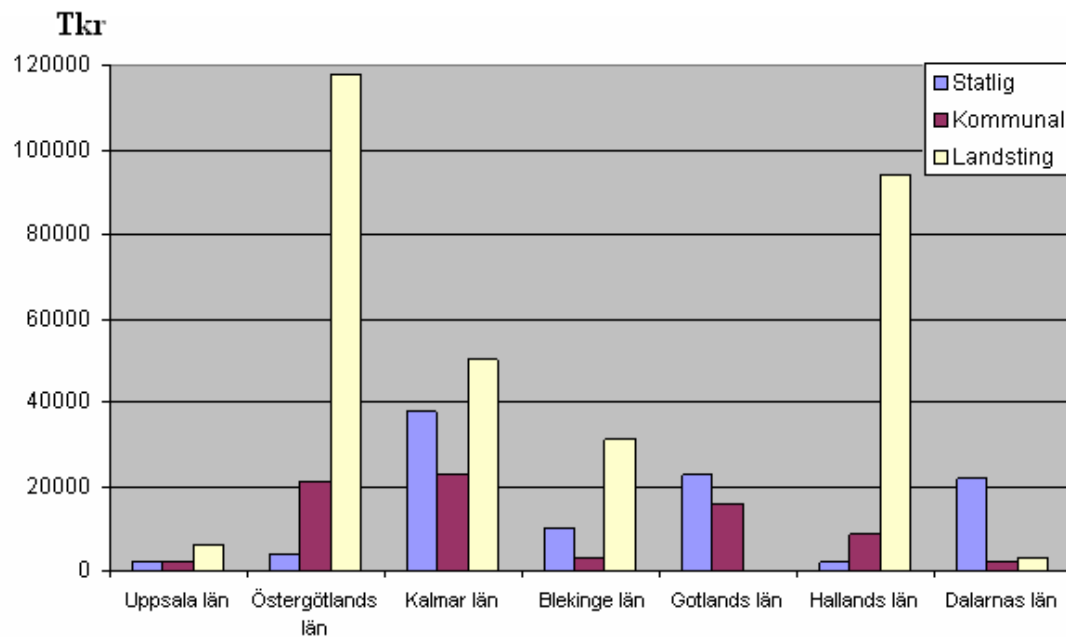


Diagram 1: Fördelning mellan statlig, kommunal och landstingskommunal finansiering av verksamheten 2003. Källa: Askelöf och Elmevik 2003:23.

5 Hur styr staten samverkansorganen?

Att inneha den politiska makten, regeringsinnehavet, innebär ett övertag när det gäller att definiera och formulera framtidens möjligheter och problem. Utifrån egna intressen och värderingar skall regeringen försöka påverka framtiden, styra samhället dit de vill. Hur styr staten samverkansorganen för att det regionalpolitiska målet ska uppnås?

I det analytiska ramverk som presenterades i kapitel 2 delas förvaltningsstyrningen i tre dimensioner, nämligen direkt – indirekt styrning, specifik – generell styrning och grad av precision (se figur 1 i kapitel 2.2.2). Vi ska nu studera riksdagens, men främst regeringens, styrning utifrån detta ramverk. Staten styr till viss del samverkansorganen genom informationsstyrning men den främsta styrningen sker genom regelstyrning och anslagsstyrning.

5.1 Regelstyrning

Regelstyrningen är den generella formen av direkt styrning. Riksdagen styr samverkansorganen genom *lagar*. Regeringens styrningstekniker inom denna form är *förordningar* och *mål- och villkorsbeslut*.

Den övergripande lagen om det regionala utvecklingsansvaret är *Lagen om samverkansorgan i län. Förordning om regionalt utvecklingsarbete* styr samverkansorganens arbete med regional utveckling och ligger till grund för samverkansorganens olika insatser. Förordningen innehåller bestämmelser om regionalt utvecklingsarbete, regionala utvecklingsprogram, regional sektorssamordning m.m. Precisionen i *Lagen om samverkansorganen i länen* och *Förordning om regionalt utvecklingsarbete* bedömer jag som låg. Både lagen och förordningen ger allmänna riktlinjer och det är ingen detaljstyrning.

Regeringen styr även samverkansorganen genom att årligen skicka ut ett *mål- och villkorsbeslut* till varje samverkansorgan och självstyrelseorgan där villkoren anges för följande budgetårs anslag. Utifrån dessa villkor gör samverkansorganen en verksamhetsplan. Mål- och villkorsbrevet är samverkansorganens motsvarighet till myndigheternas regleringsbrev. Uppföljning sker genom att samverkansorganen lämnar en årsredovisning till Näringsdepartementet. För varje verksamhetsmål i regeringsbeslutet finns en lista på vad som ska redovisas vid återrapporteringen. Samverkansorganen ska bl.a. för år 2005 ”redovisa grunderna för gjorda prioriteringar inom anslaget 33:1 allmänna regionalpolitiska åtgärder” (Regeringsbeslut II 30, 2004-12-16 s. 4). Precisionsnivån i *mål- och villkorsbesluten* är högre än i *Lagen om samverkansorgan i län* och *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*. I de mål- och villkorsbrev regeringen sänder ut

till samverkansorganen anges mer ingående vilka verksamhetsmål som ska uppnås och i detalj vad årsredovisningen ska innehålla.

Sedan några år tillbaka jobbar regeringen med målstyrning istället för med resultatstyrning (Saxon 2005-12-14). Samverkansorganen upplever dock många gånger den statliga styrningen som stark och att det är en detaljstyrning istället för målstyrning från regeringens sida. Enligt Saxon (2005-12-14) kan man tala om en detaljstyrning genom ansökan om stöd till regionala utvecklingsprojekt men beslutanderätten ligger på regionerna.

5.2 Anslagsstyrning

5.2.1 Finansiering genom anslag

Förutom regelstyrning använder sig regeringen av *anslagsstyrning* för att styra samverkansorganens arbete. Anslagsstyrning är en indirekt styrningsform som innebär att riksdag och regering tilldelar samverkansorganen anslag för att de ska kunna implementera den direkta regelstyrningen.

Samverkansorganen har ingen beskattningsrätt utan är beroende av resurser från andra håll (se kapitel 4.4 Finansiering av samverkansorganens verksamhet ovan). Samverkansorganens finansiering består som beskrivits tidigare i de flesta fall av medel från primär- och landstingskommunen och till en liten del av statliga medel. Det statliga anslaget till samverkansorganen är litet både i förhållande till de uppgifter som har överförs och jämfört med de resurser som fortfarande ställs till länsstyrelsens förfogande, anser Askelöf och Elmevik (2003:25). Det gäller både anslaget 33:1 allmänna regionalpolitiska åtgärder och medfinansieringen av EG:s strukturfonder. Regeringens fördelning av anslaget 33:1 är 60/40 vilket innebär att länsstyrelserna tilldelas 60 procent av anslaget och samverkansorganen tilldelas resterande 40 procent. Fördelningen 60/40 gäller i allmänhet från och med år två för alla samverkansorganen utom Kalmar och Gotland. De har 90 procent av anslag 33:1. Det första året som samverkansorganen får de dock bara 25 procent av anslag 33:1 (Blom 2006-03-13). Denna fördelning kan verka ologisk då uppgifter och ansvar för allmänna regionalpolitiska åtgärder, men inte de ekonomiska medlen, har flyttats över från länsstyrelserna till samverkansorganen. Vad grundar sig den här fördelningen på? Uppdelningen ska bl.a. grunda sig på en uppskattning av hur stor andel av anslaget som använts till företagsstöd (som även i fortsättningsvis hanteras av länsstyrelsen) och på omfattningen av de resurser som beräknas gå åt för att medfinansiera projekt som länsstyrelsen beslutat om före den 1 januari 2003. Samverkansorganen är eniga om att denna schablonfördelning (60/40) mellan länsstyrelsen och samverkansorganen bör upphöra och att större hänsyn istället skall tas till den faktiska situationen i respektive län (Askelöf och Elmevik 2003:25). Enligt Jendi Linder (2005-12-14)

på RUT-enheten bygger denna schablonfördelning helt enkelt på politik. Det är en politisk fördelning.

Anslaget 33:1 allmänna regionalpolitiska åtgärder rekvireras efter samverkansorganens beslut om utvecklingsprojekt hos Nutek för utbetalning. De statliga medlen fördelas *efter* det att prioriteringar i de olika programmen har gjorts. Detta ses hos många företrädare för samverkansorganen som ett problem då det inte är mer koordinerat. Anmärkningsvärt är att i länsstyrelsens fall rekvireras inte länsanslaget från Nutek utan de har anslaget hos sig själv.

Bestämmelser om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken finns i *Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken*. Jag uppfattar precisionen i förordningen som relativt hög. Förordningen ger först ramarna men går även mer exakt in på vilka krav som ställs på projekten.

5.2.2 Indirekt styrning genom regleringsbrev

Regleringsbrev är regeringens sätt att styra myndigheterna på årsbasis (Jendi Linder 2005-12-14). Regeringen kan inte styra samverkansorganen direkt genom regleringsbrev men kan göra det indirekt då det är utifrån de mål och insatser som presenteras i regleringsbreven som myndigheterna skall arbeta det kommande året. Myndigheternas val och prioriteringar styr samverkansorganens arbete genom att de är beroende av ekonomiskt stöd från myndigheterna. Många myndigheter arbetar på ett eller annat sätt med regional utveckling och har en summa pengar att satsa på regional utveckling. Myndigheterna utlyser med jämna mellanrum projekt som samverkansorganen kan ansöka om.

Enligt Lundquist (1998:79) förekommer alltid direkt och indirekt styrning tillsammans och det är därför inte meningsfullt att studera direkta och indirekta styrningsformer isolerade från varandra och så är fallet även här. Regeringens styrning är både direkt genom regelstyrning och indirekt genom anslagsstyrning.

5.3 Staten målstyrning otydlig

En förutsättning för att kunna styra effektivt är att man vet vad man vill och är tydlig. Samverkansorganen uppfattar staten som inkonsekvent och otydlig i sin styrning visar en undersökning gjord av Bäckström m.fl. (2005:15). Samverkansorganen uppfattar det som ett problem att deras utvecklingsansvar inte är tydligt avgränsat, men samtidigt som de önskar ökad tydlighet i ansvarsfrågan vill de ha största möjliga mångfald och flexibilitet.

Den regionala utvecklingspolitikens problem- och målformulering gäller ökad tillväxt, men också en underliggande målsättning om regional utjämning och nationell samanhållning. Eftersom ekonomisk tillväxt och geografisk utjämning sällan går hand i hand skapas ett problem inom den regionala politiken. Enligt Lindström (2005:7) medför detta en svårhanterlig målkonflikt och oklarheter

bakom politikens bakomliggande motiv. Den regionala utvecklingspolitikens huvudstrategi, som innebär en kraftsamling kring de regionala utvecklingsbehoven, tvingas hantera en så bred problembild med så många målkonflikter att den lätt kan vändas i sin motsats dvs. ett diffust och uppsplittrat snarare än ett kraftfullt och väl fokuserat genomförande. Att samtidigt arbeta med flera mål inom ett och samma politikområde är inte helt okomplicerat, särskilt inte om de i vissa avseende är motstridiga.

Motstridiga mål är vanligt förekommande inom politiken och är många gånger omöjliga att undvika. När motstridiga mål uppstår inom ett politikområde menar Lindström (2005:9) att det är helt avgörande att göra väl genomtänkta och tydliga prioriteringar mellan de olika målen. Inom den regionala utvecklingspolitiken har inte de motstridiga målen lyfts fram och tydliggjort utan istället bortser man från en djupgående målkonflikt genom att operera med ett brett formulerat tillväxtmål och dubbla budskap om politikens egentliga ärende.

Staten har alltså flera möjligheter att styra samverkansorganen, både direkt och indirekt, för att det regionalpolitiska målet ska uppnås. En motsägelsefull bild beskrivs: en stark statlig styrning som är alltför detaljerad men samtidigt för otydliga mål för att man ska kunna styra med dem. I nästa kapitel ska uppsatsens två fall, de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen, presenteras och hur staten har styrt samverkansorganens processarbete med dessa program.

6 Två fall i den regionala utvecklingspolitiken

Det ligger på samverkansorganens lott att arbeta fram tre dokument för regionen: ett regionalt utvecklingsprogram (RUP), ett regionalt tillväxtprogram (RTP) och en länstransportplan för infrastruktur. Jag har valt att se närmare på samverkansorganens arbete med de två första dokumenten, de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen.

6.1 RUP – riktningsgivare och strategiskt styrdokument

Enligt *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete* ska samverkansorganen utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram för länet som grund för det regionala utvecklingsarbetet. I §§ 12-17 finns bestämmelser om hur utvecklingsprogrammet ska utformas, vad det ska innehålla, om samråd, fastställelse, genomförande, uppföljning m.m.

Enligt propositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* ska de regionala utvecklingsprogrammen syfta till att uppfylla riksdagens fastställda regionalpolitiska mål. De regionala utvecklingsprogrammen syftar till att nå ett bättre samspel mellan olika sektorer och till att få fram gemensamma visioner, handlingsplaner på lokal och regional nivå inom olika politikområden.

De regionala utvecklingsprogrammen är alltså obligatoriska och lagreglerade men formerna och innehållet för arbetet kan variera mycket. Regeringen riktlinjer är allmänt hållna. Styrningens precision är låg i fallet RUP. Bestämmelserna i §§ 12-17 i *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete* är de enda riktlinjerna för hur de regionala utvecklingsprogrammen ska utformas. Men för att stärka regionernas arbete med de regionala utvecklingsprogrammen gav regeringen i juni 2004 Nutek ett avgränsat uppdrag att arbeta fram ett förslag till metoder för det regionala utvecklingsarbetet (Jendi Linder 2006-02-13). Nutek tillsammans med tretton statliga myndigheter och fyra pilotregioner (Skåne, Kalmar, Värmland och Jämtland) har arbetat fram ett nationellt regionalt utvecklingsprogram med metoder för hur olika myndigheter kan arbeta med regionala utvecklingsfrågor. Uppdraget redovisades till regeringen i september 2005 (Regionalt utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete 2004-2005).

6.2 RTP – regeringens centrala verktyg i arbetet för en hållbar tillväxt

1998 introducerade regeringen *de regionala tillväxtavtalen* som det viktigaste instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken. Samtliga län antog regeringens inbjudan att teckna regionala tillväxtavtal och avtalen arbetades fram i partnerskap. Programperioden för avtalen varade till och med 2003 (Ehn 2001:19f). De regionala tillväxtavtalen har följts upp med *de regionala tillväxtprogrammen* och dessa gäller för perioden 2004-2007. De regionala tillväxtprogrammen ska fungera som samordningsinstrument för att skapa en effektiv regional utvecklingspolitik. Programmets innehåll ska utgå från lokala och regionala förutsättningar med inriktning att förbättra förutsättningarna för tillväxt i näringslivet och en hållbar tillväxt. Det regionala partnerskapet har en fortsatt viktig roll och ska delta aktivt i tillväxtprogrammets samtliga faser (Bilaga 1 till regeringsbeslut nr II 12, 2002-11-14, s. 1). De regionala tillväxtprogrammen är regeringens centrala instrument i arbetet att skapa en nationell hållbar tillväxt. Det poängteras tydligt att syftet med de regionala tillväxtprogrammen är att bidra till att uppnå berörda nationella mål.

Ansvar för de regionala tillväxtprogrammen har samverkansorganen eller de regionala självstyrelseorganen. I de län där samverkansorgan ej har bildats svarar länsstyrelsen för programarbetet (Regeringsbeslutet nr II 12, 2002-11-14). Programförslagen granskades av ITPS och skulle därefter godkännas av regeringen. Programförslagen var färdiga hösten 2003 och godkändes av regeringen i december 2003 (Jendi Linder 2005-12-14).

Regeringen styr samverkansorganens arbete med de regionala tillväxtprogrammen både genom regelstyrning och genom anslagsstyrning. Riktlinjerna för de regionala tillväxtavtalen skrevs av RUT-enheten. Riktlinjerna finns i bilaga 1 till regeringsbeslutet 2002-11-14 nr II 12 och i *Förordning 2003:596 om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken*. Bilaga 1 till regeringsbeslutet nr II 12 omfattar 20 sidor med riktlinjer för vilka områden som ska prioriteras och hur programmet ska utformas. Riktlinjerna är mycket detaljerade och omfattande och lämnar inte mycket utrymme för egna prioriteringar. Styrningens precision är mycket hög.

Företrädare för många regioner har framfört kritik mot RTP-arbetet. ITPS beskriver i sin Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen att kritiken delvis kan härledas till bristande tilltro till modellen som sådan, men också till konkret kritik mot delar av upplägget. Den främsta kritiken rör regeringens alltför detaljrika riktlinjer. ITPS delar i stort regionernas uppfattning att riktlinjerna för de regionala tillväxtprogrammen varit för detaljerade. Att i detalj ange faktorer som ska anges i analysen eller metoder som ska användas och perspektiv som ska tillämpas riskera att begränsa möjligheterna till regionalt mer självständiga analyser. Regeringens riktlinjer har gjort programmen mer lika varandra och mindre kopplade till de regionala förutsättningarna (Ex ante- bedömning 2003:15).

7 Samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga

Uppsatsen syfte är att studera vilket spelrum regeringen ger samverkansorganen att föra en effektiv regional utvecklingspolitik. För att bedöma samverkansorganens möjligheter att föra en effektiv utvecklingspolitik utifrån regionens behov och förutsättningar ska jag i följande kapitel utifrån det analytiska ramverk som presenterades i kapitel två analysera samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga. Kapitlet inleds med att studera samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i fallet RTP och i fallet RUP följt av en mer allmän diskussion om samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga. Jag avslutar kapitlet med en diskussion kring sakområdenas betydelse för regional utveckling.

7.1 Två exempel på regionalt utvecklingsarbete

Vilken handlingsfrihet och handlingsförmåga har samverkansorganen i fallet RTP och i fallet RUP? De nio olika momenten i Lundquists (1998:162) modell i förvaltningsprocessen kan ses som indikatorer för att bedöma samverkansorganens autonomi i det regionala utvecklingsarbetet. De nio momenten är: tolkning av skeendet; problemformulering; införskaffande av resurser; organisering; prioritering; insamling och tolkning av information; utformning av förslag; mobilisering av stöd; och verkställande (se även kap. 2.3.1). Utifrån dessa moment i berednings- och implementeringsstadiet kommer jag att analysera samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i fallet RTP och RUP. Varje moment presenteras inte utan jag lyfter fram det för sammanhanget intressanta.

7.1.1 Beredning - Fallet RTP

För flera av samverkansorganen som bildades vid årsskiftet 2002/03 har arbetet med de olika RUP och RTP kommit i fel ordning. Av de tidsramar som regeringen satt upp skulle RTP vara klart hösten 2003. Samverkansorganen var därför av tidsskäl tvungna att börja arbetet med delprogrammet RTP före det mer övergripande RUP (det finns inte någon deadline för när RUP ska vara färdigt). I Regionförbundet i Kalmar län och i Region Gotland har dock arbetet kommit i naturlig följd då dessa två regioner redan under sin tid som försöksregioner

arbetade fram regionala utvecklingsprogram. Tack vare det hade Kalmar en bra grund att stå på när de sedan 2003 skulle ta fram ett regionalt tillväxtprogram, enligt Rosén (2005-12-07) som var processledare för RTP-processen i Regionförbundet i Kalmar län. I det regionala utvecklingsprogrammet hade Kalmar redan gjort de stora prioriteringarna och de hade en bas att stå på när det kom detaljerade riktlinjer från statligt håll.

Regeringen styrde med hög precision utformningen av de förslag samverkansorganen lämnade in för granskning till RUT-enheten. Regeringens detaljerade krav på innehållet i de regionala tillväxtprogrammen gav inte samverkansorganen någon större handlingsfrihet. Det var bl.a. detaljerade kriterier inom hållbarhetsperspektivet, jämställdhet och integration (Rosén 2005-12-07). Genom regeringens detaljerade riktlinjer om de regionala tillväxtprogrammets innehåll och utformning har de regionala aktörerna tvingats anpassa sitt program till de riktlinjer (se bilaga 1 regeringsbeslutet nr II 12, 2002-11-14) regeringen tagit fram för att den skulle bli godkänd.

Enligt översättningsperspektivet tolkas och anpassas riktlinjerna av lokala aktörer till den lokala kontexten. Med precist utformade riktlinjer som i fallet RTP minskar tolkningsutrymmet men en viss anpassning till organisationskulturen sker alltid i översättningen. Samverkansorganen följde inte exakt varje aspekt av regeringens riktlinjer för de regionala tillväxtprogrammen men alla program blev ändå godkända, dock med förbehåll. Programmet måste utgå från den lokala kontexten och det regionala utvecklingsarbetet måste anpassas till tidigare arbete och projekt (Andrae 2005-12-19). RTP-förslagen skulle innan de verkställdes bedömas av ITPS och sedan godkännas av regeringen. Alla samverkansorgan fick tillbaka programmet med kritik mot jämställdhets- och hållbarhetsaspekten i programmet (Åkesson 2005-12-02). ”Regeringen vill påpeka att samtliga län omfattas av förbehåll avseende de sociala hållbarhetsaspekterna integration och jämställdhet samt ekologisk hållbarhet” (Regeringsbeslut nr II 33, 2003-12-18, s.2). Sammantaget kan man säga att *handlingsfriheten* att göra egna prioriteringar i beredningsstadiet var *begränsad* på grund av regeringens detaljerade riktlinjer.

7.1.2 Implementering – Fallet RTP

Till de regionala tillväxtprogrammen är inga pengar kopplade utan bara riktlinjer (Hallin 2005-12-12). Samverkansorganen väntade sig finansiella medel in i systemet, men det följde inget nytt kapital med de regionala tillväxtprogrammen från regeringens sida. Insatserna i de regionala tillväxtprogrammen finansieras genom att ”leta pengar” bl.a. genom att ansöka om projektpengar från Nutek, säger Andrae (2005-12-19), regiondirektör i Region Halland. De projekt som utlyses av Nutek överensstämmer inte alltid med de prioriteringar samverkansorganet gjort i tillväxtprogrammet varmed förmågan att genomföra planerade insatser begränsas och i stället genomförs det projekt någon myndighet valt att satsa pengarna på. Avsaknaden av extra finansiella medel *begränsar starkt handlingsförmågan* och det riskerar att minska tillväxtprogrammets betydelse.

Varför valde regeringen att styra i detalj i fallet med de regionala tillväxtprogrammen? Enligt Saxon (2005-12-14), departementsråd på Näringsdepartementet, var orsaken till de detaljerade riktlinjerna att kunna följa upp arbetet. Men så här i efterhand anser hon att det var lite väl detaljerade anvisningar. Enligt Elmevik (2005-12-21), handläggare på SKL, är en trolig orsak till de detaljerade riktlinjerna att de regionala tillväxtprogrammen är statens centrala styrmedel och att insatserna delvis finansieras med statliga pengar, anslag 33:1, och därmed vill regeringen försäkra sig om att pengarna utnyttjas på ett bra sätt. Elmevik menar att det finns en risk med att regionerna blir för lika varandra när riktlinjerna är detaljrika och att programmen därmed inte är tillräckligt anpassade till regionens krav och förutsättningar. Han anser dock att regionerna i stort har gjort ganska olika prioriteringar där t.ex. vissa regioner satsat brett på flera olika områden medan andra begränsar sig till några få områden. Enligt Åkesson (2005-12-06) styrelseordförande i Regionförbundet i Kalmar län har olika regioner delvis prioriterat olika frågor. I Jönköpings län satsar man t.ex. på aluminium och i Kalmar satsar man t.ex. på vindkraft. Så även om regeringens riktlinjer i fallet RTP hade en hög precision fanns ett visst utrymme för anpassning till en variant som passade in i rådande organisation och dess arbete.

7.1.3 Beredning - Fallet RUP

Riktlinjer för det regionala utvecklingsprogrammet finns i *Förordningen om regionalt utvecklingsarbete*. Riktlinjer går inte i detalj in på hur programmet ska utformas eller hur olika insatser för det regionala utvecklingsarbetet ska prioriteras utan här finns en *hög grad av handlingsfrihet* för samverkansorganen att göra egna prioriteringar. Jag har studerat ett antal regionala utvecklingsprogram och det visar sig att regionerna har prioriterat olika men att strukturen är den samma.

Enligt Björklund (2005:33) ger staten regionerna ett betydande manöverutrymme i processen med de regionala utvecklingsprogrammen vilket också var den bild jag fick under mina intervjuer. De regionala utvecklingsprogrammen ska liksom tillväxtprogrammen sändas in till regeringen när de är färdiga men inte för att godkännas utan för att granskas. Att programmen inte ska godkännas kan bidra till att handlingsfriheten i processen upplevs som större.

Skillnaderna i hur de regionala utvecklingsprogrammen har tagits fram i olika regioner är stora. I Region Halland var det en ambitiös process som tog 2,5 år. Processens mål var att alla som ville skulle bli hörda i regionen. Ett underifrånperspektiv eftersträvades vilket skapade goda möjligheter för ett utvecklingsarbete utifrån regionens förutsättningar (Andreae 2005-12-19). I Region Blekinge var inte processen lika omfattande. Enligt Blom (2006-02-28), regiondirektör i Region Blekinge, har detta lett till att det regionala utvecklingsprogrammet i Region Blekinge inte är lika väl förankrat i länet. I Kalmar antogs i december 2005 den fjärde versionen av RUP. Arbetet med de tre första programmen har inneburit att lokala och regionala aktörer har svetsats

samman. Idag finns en mer utbredd kunskap om regionens förutsättningar och numera har aktörerna fler gemensamma målsättningar än tidigare.

Samverkansorganen arbetar fram de regionala utvecklingsprogrammen i dialog med regeringen (Ahrens 2005-12-14). Detta gör att regeringen är mer aktiv i regionernas arbete samtidigt som samverkansorganen ges vida ramar i processen. De prioriteringar samverkansorganen väljer att göra begränsas om de inte för en dialog med regeringen, menar Ahrens. Chansen för att prioriteringar samverkansorganen gjort i det regionala utvecklingsprogrammet ska genomföras ökar om en dialog förs mellan regering och samverkansorgan. Dialog innebär oftast att parterna tar del av varandras dokument. Ahrens förespråkar en bättre samordning mellan nationell och regional nivå för ökad effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet. Om prioriteringar tydligt klargörs underlättas en bättre samordning mellan de olika nivåerna. Enligt Ahrens är samverkansorganens handlingsfrihet i fråga om vilka områden som ska prioriteras i det regionala utvecklingsarbetet för stor. Ett förslag från Nutek är att regeringen går ut med en miniminivå om vilka regionalpolitiska områden som ska prioriteras. Regeringen diskuterar just nu vilka de viktigaste områdena är för att skapa en regional tillväxt och som därmed bör prioriteras.

Det regionala utvecklingsprogrammet ska ligga till grund för olika delprogrammen och de uppsatta målen ska verkställas genom handlingsplaner i delprogrammen och jag går därför inte in på implementeringsstadiet i fallet RUP.

7.2 Samverkansorganens handlingsfrihet

Efter att ha studerat samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i fallet RTP och i fallet RUP går vi nu över till en mer allmän diskussion kring samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i den regionala utvecklingspolitiken. I propositionen *En politik för tillväxt och utveckling i hela landet* betonar regeringen regional och lokal handlingsfrihet och starka regioner. Hur stor är den legala handlingsfriheten och hur stor är den upplevda handlingsfriheten?

7.2.1 Formell handlingsfrihet

Handlingsfriheten bestäms till stor del av den direkta styrningens precision. Styrningens precision innebär att styrningsmeddelandet är mer eller mindre precist formulerat (Lundquist 1998:88f). Den direkta styrningen genom *Lagen om samverkansorganen i länen* och *Förordning om regionalt utvecklingsarbete* är mindre precist formulerade vilket ger samverkansorganen ett stort handlingsutrymme för regionala prioriteringar. Den direkta styrningen genom *mål- och villkorsbesluten* är mer precist formulerade och bidrar därmed till att begränsa samverkansorganens handlingsfrihet något.

Vad säger det här resonemanget egentligen om samverkansorganens handlingsfrihet? En ramlag innebär inte alltid vida ramar utan innefattar enligt Lundquist (1998:83) ofta mycket annat än de mål som ska uppnås. I många ramlagar finns det olika former av indirekt styrning som i en del fall formuleras ganska precist, t.ex. genom organisationsstyrning eller anslagsstyrning. Det är därför enligt Lundquist inte meningsfullt att studera ramstyrning utan att samtidigt beakta den indirekta styrningen. Genom målstyrning och ramlagar är den formella handlingsfriheten relativt stor men den upplevda handlingsfriheten kan vara betydligt mindre.

7.2.2 Upplevd handlingsfrihet

Formellt styr regeringen genom målstyrning och ramlagar men samverkansorganen uppfattar många gånger den statliga styrningen som stark och handlingsfriheten som begränsad (Brynielsson 2005-12-07). Mellan lagarna och förordningarna finns en rad föreskrifter och instanser som preciserar styrningen vilket gör att den verkliga friheten hos samverkansorganen i själva verket är begränsad. Studier gjorda av ITPS visar att riktlinjerna för det regionala utvecklingsarbetet har blivit med detaljerade (Hallin 2005-12-12). Enligt Hallin, utredare på ITPS, rör det sig inte om någon målstyrning från regeringens sida utan en detaljstyrning på två sätt: för det första genom riktlinjer som exempelvis fallet RTP och för det andra genom att pengarna är bundna till olika fonder och program. Pengarna finns i strukturfonderna, företagsstöd, länsanslagen o.s.v. Vidare anser Hallin (2005-12-12) att målen som finns i den regionala utvecklingspolitiken, bl.a. i prop. 2001/02:4, är för svaga för att kunna styra med. I stället styr regeringen den regionala utvecklingen genom arbetsmarknadspolitik, infrastrukturpolitik o.s.v. Regeringens detaljstyrning gör att både handlingsfriheten och handlingsförmågan är begränsad, enligt Hallin (2005-12-12). Hallin tror att den starka styrningen beror på att det är praktiskt för regeringen att föra den regionala utvecklingspolitiken genom detaljstyrning, exempelvis i olika vägprojekt, då det underlättar kontrollen över politiken.

Den svenska statsförvaltningen är starkt sektoriserad även om regeringen idag talar om en mer sektorsövergripande politik. Sektoriseringen försvårar möjligheterna för samverkansorganen att föra en effektiv regional utvecklingspolitik, då de ska samarbeta med ett stort antal aktörer med varierande mål och engagemang. ”Mycket puttlande mellan olika myndigheter och organisationer är inte det mest effektiva sättet att arbeta” (Andreae 2005-12-19). Åkesson (2005-12-06) beskriver, liksom många andra jag intervjuat, dagens politik som sektorsstyrd. Men enligt Åkesson är inte det regionala utvecklingsområdet lika styrt som många andra områden.

Enligt Blom (2006-02-28) handlar det om att regionen måste ta egna initiativ och hon upplever, till skillnad från de andra jag intervjuat, att samverkansorganen har en stor handlingsfrihet. Region Blekinge tar ständigt nya initiativ till projekt och hon ser inte att regeringens styrning begränsar de prioriteringar regionen vill göra. Det som begränsar arbetet är att de ekonomiska resurserna inte är oändliga.

Region Blekinge driver inte så många projekt själva utan är oftast delfinansierare i projekt som drivs av andra. Region Blekinge arbetar tillsammans med många andra aktörer i regionen för tillväxt och utveckling (Blom 2006-02-28).

Det finns ett antal uppgifter som samverkansorganen enligt lag och förordning måste göra men vid en jämförelse samverkansorganen emellan ser man att de valt att lägga tyngdpunkten på olika saker. Samverkansorganen har valt den inriktning på verksamheten som passar bäst inom sin region, visar den undersökning som gjorts av Bäckström m.fl. (2005:12).

7.2.3 Handlingsfrihet genom översättning

Det starkaste argumentet för en regionalt anpassad utvecklingspolitik är att förutsättningarna för tillväxt skiljer sig mellan olika regioner. Det kan bl.a. gälla det geografiska läget, demografi, naturtillgångar, näringslivets sammansättning och miljöpåverkan. De regionala skillnaderna medför att förändringar i konjunktur eller industristrukturer slår olika mellan regionerna. En utvecklingspolitik som är lika i hela landet är därför inte det mest effektiva för landets tillväxt. Genom översättning av statens riktlinjer anpassas politiken till den lokala kontexten. Översättningen av regeringens mål och riktlinjer sker i de flesta fall genom en *konkretisering* dvs. att samverkansorganen tolkar och förtydligar de mål och riktlinjer regeringen sänder ut för att de ska passa in i det rutinmässiga arbetet. Vid en konkretisering sker en transformation från det generella till det specifika. Regeringens målstyrning är många gånger generell och anses av många som otydliga. Genom konkretisering anpassas regeringens mål till de regionala förutsättningarna och i denna process har samverkansorganen en stor handlingsfrihet. Enligt Røvik (2003) beror utvecklingen mycket på hur smidigt eller osmidigt personerna i organisationen sköter översättningen. Avgörande för utvecklingen är hur översättarna agerar och översättningsprocessens personberoende karaktär bidrar därmed till att skapa regional variation. Det är ytterst människorna i organisationen som det hänger på om något ska hända och i så fall vad.

7.3 Samverkansorganens handlingsförmåga

Regionernas utveckling påverkas på kort sikt i hög grad av vad som sker i omvärlden. Den internationella konjunkturen avgör i stor utsträckning vilken efterfrågan som riktas mot företagen och är därmed en viktig omvärldsfaktor. På längre sikt har dock en regional organisation större möjligheter att själv påverka regionens utveckling. Regionernas långsiktiga ekonomiska utveckling påverkas av strukturella tillväxtförutsättningar och genom att skapa goda förutsättningar för näringsliv och befolkning kan regionens utveckling påverkas positivt på lång sikt. Vilken handlingsförmåga har samverkansorganen att skapa goda förutsättningar för näringsliv och befolkning?

Den indirekta styrning påverkar samverkansorganens handlingsförmåga och på vilket sätt samverkansorganen kan använda den handlingsfrihet målstyrningen ger. Regeringen styr samverkansorganens handlingsförmåga genom anslagsstyrning. En viss indirekt styrning sker även genom informationsstyrning men dess omfattning har jag inte undersökt i denna studie. Informationsstyrning kan i stort sätt omfatta vad som helst, t.ex. påverkan av organisationskulturen, och det är därför svårt att uppskatta vilken påverkan den har. Jag uppfattar dock inte att informationsstyrningen har någon avgörande betydelse för samverkansorganens handlingsförmåga.

7.3.1 Ingen beskattningsrätt – handlingsförmågan begränsad

Samverkansorganen har ingen beskattningsrätt och anslagsstyrningen påverkar därför i stor utsträckning samverkansorganens handlingsförmåga. Beskattningsrätten har alltid betraktats som en fundamental del av den kommunala självstyrelsen (Lundquist 1998:106). För flertalet samverkansorgan består finansieringen av verksamheten till största delen av resurser som landstinget och kommunerna satsar på regional utveckling. Den statliga finansieringen är i jämförelse med landstingets och kommunernas finansiering mycket liten (med undantag för Regionförbundet i Kalmar län, Region Gotland och Dalslands län). Samverkansorganen har tagit över ansvaret för många regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelsen, men länsstyrelsen disponerar fortfarande huvuddelen av de statliga medlen för regional utveckling (60 procent), medan samverkansorganen, förutom de två tidigare försökslänerna Kalmar och Gotland, disponerar en mindre del (40 procent).

Det statliga anslaget, 33:1 allmänna regionalpolitiska åtgärder, anslås inte i en ”pengapåse” utan rekvideras efter samverkansorganens beslut om utvecklingsprojekt hos Nutek för utbetalning. Ett troligt antagande är att det ur effektivitetssynpunkt skulle vara bättre om de statliga ekonomiska medlen tilldelades samverkansorganen i en påse i stället för projekt för projekt.

7.3.2 Samverkansorganen jagar medfinansiärer

Riksdag och regering arbetar efter ”stuprörsmodellen”, sektor för sektor. Hur pengarna ska fördelas mellan de olika sektorerna sker efter avvägningar i riksdagen (Saxon 2005-12-14). Det är många myndigheter som har pengar för att stödja regional utveckling. Nutek är en vanligt förekommande medfinansiär i projekt. Nutek finansierar max 50 procent av den totala summan. Ett krav på de projekt Nutek väljer att vara medfinansiärer i är att det som ska tas fram är generaliserbart så att kunskaperna kan spridas till andra regioner (Ahrens 2005-12-14). En metod Nutek använder för att fördela pengar till regionala utvecklingsprojekt är att lägga ut s.k. calls. Ett call innebär en upphandling av ett projekt som tekniskt är mycket specificerat och detaljerat. Inom ramen för Nuteks budget bestämmer de själva vilka calls de ska lägga ut och när detta ska ske

(Näswall 2005-12-20). Nutek styrs, som alla andra myndigheter, av regeringens regleringsbrev och måste prioritera projekten efter regeringens mål. Statens politik kanaliseras genom myndigheterna och en stark styrning sker genom regleringsbrev till myndigheterna.

Medfinansiering från Nutek och andra myndigheter är av stor vikt för samverkansorganens möjligheter att genomföra olika projekt. Samverkansorganen har beslutanderätt över länsanslaget men användningen av pengarna styrs av de projekt Nutek och andra myndigheter väljer att driva då de är viktiga medfinansierare. Denna jakt på medfinansierare begränsar samverkansorganens handlingsförmåga att arbeta utifrån egna prioriteringar. Regionens prioriteringar passar inte alltid ihop med riksdagens och regeringens prioriteringar och en intressekonflikt skapas.

Blom (2006-02-28) anser att samverkansorganen har en stor handlingsförmåga att genomföra önskade prioriteringar trots att resurserna i vissa fall är begränsade. Det handlar mycket om att samarbeta med olika aktörer och gemensamt finansiera projekt och framförallt är det viktigt att prioritera det viktiga och inte försöka arbeta med allt.

Flera samverkansorgan påpekar att det saknas en långsiktig finansieringsform (Bäckström 2005:13). En långsiktig finansiering skulle ge mer stabilitet och därmed ge samverkansorganen en möjlighet att planera mer långsiktiga projekt som är nödvändiga i det regionala utvecklingsperspektivet.

Det helt avgörande för om samverkansorganens handlingsförmåga är enligt Brynielsson (2005-12-07) frågan om beskattningsrätt. Handlingsförmågan begränsas starkt på grund av att samverkansorganen inte har någon beskattningsrätt utan är beroende av ekonomiska bidrag. Regionförbundet i Kalmar län har dock en större handlingsförmåga än t.ex. Region Halland och Region Blekinge då de fortfarande har kvar det statliga ekonomiska anslaget de hade under perioden som försöksregion.

7.3.3 Bristande förtroende för samverkansorganen?

Varför får inte samverkansorganen det fulla ansvaret för de regionala utvecklingsmedlen? Ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna har lagts över på samverkansorganen i de län de har bildats men inte det fulla ansvaret för de regionala utvecklingsmedlen. Idag styr regeringen samverkansorganen genom anslagsstyrning vilket i stor utsträckning begränsar förmågan att föra en självständig politik. Har staten ett bristande förtroende för samverkansorganen när det gäller hanteringen av stora summor på en gång? Eller varför fördelas inte pengarna i en stor påse? Varför måste samverkansorganens 33:1-pengar rekvireras från Nutek medan när det är länsstyrelsen som har hand om dessa pengar så har de anslaget hos sig själva? Jag har inget svar på dessa frågor men det är inte uteslutet att det rör sig om en maktkamp mellan den nationella och den regionala nivån. En maktkamp mellan de olika nivåerna i det svenska systemet som har funnits länge och som troligtvis kommer att fortsätta även efter eventuella förändringar i samband med ansvarskommitténs kommande förslag. Staten har det yttersta

ansvaret för utvecklingspolitiken och måste ha kontroll över utvecklingen. Det blir i slutänden en avvägningsfråga om hur mycket frihet regeringen vågar ge samverkansorganen men ändå behålla en viss kontroll.

Samverkansorganen känner inte att regeringen jobbar för samverkansorganen. Det är många, många små saker som har skapar den känslan, säger Blom (2006-02-28). Samverkansorganen har inte fått den bekräftelse och det stöd som de förväntat sig. Hon har dock märkt en viss attitydförändring ifrån Näringsdepartementet den senaste tiden men inte från andra departement.

Samverkansorganens position i den regionala samhällsorganisationen är till viss del otydlig vad gäller lagstiftningen och genomförandet. De statliga myndigheternas agerande är inte alltid lojalt och konsekvent mot samverkansorganen (Bäckström m.fl. 2005:21). En otydlig position försvarar ett effektivt arbete då samverkansorganen fortfarande måste lägga energi på att försvara och stärka sitt utrymme i samhällsorganisationen.

7.4 Sakområdenas betydelse för utvecklingen

En för den regionala utvecklingen intressant fråga är vilka *sakområden* samverkansorganen har inflytande över. Enligt Åkesson (2005-12-06) har antalet sakområden samverkansorganen ansvarar för ökat i antal på pappret men inte i realiteten. Enligt Brynielsson (2005-12-07) sträcker sig samverkansorganens ansvar till många olika sakområden men många av de ”tungta” politikområdena är stadigt förankrade i den nationellt baserad sektorspolitiken. Infrastruktur- och arbetsmarknadsfrågor är två för regionens utveckling strategiskt viktiga frågor där samverkansorganens inflytande är begränsat. Flera av de jag har intervjuat lyfte fram just dessa två områden, infrastruktur- och arbetsmarknadsfrågor, som områden med oerhört stor betydelse för regionens utveckling men där samverkansorganens möjligheter att påverka små. På infrastrukturuområdet är samverkansorganen delaktiga i planering och beredning av infrastrukturen i länet men sitter inte på några maktmedel själva (Brynielsson 2005-12-07). Region Blekinge prioriterar infrastrukturfrågor högt då de anser att dessa är viktiga för regionens utveckling. Men Blom (2006-02-28) menar att det är inom infrastrukturuområdet som det är svårast att påverka då det rör sig om så stora pengar. Varje län tilldelas en planeringssumma som länet själv planerar och beslutar kring. Utifrån länets länstransportplan genomför sedan Vägverket planerna.

8 Slutsatser

De nio samverkansorganen är ingen homogen grupp utan mycket skiljer dem åt. De har bl.a. valt att organisera sig på olika sätt och har löst finansieringen på delvis olika sätt. Men trots dessa skillnader ska jag utifrån studiens ramverk försöka dra några generella slutsatser om samverkansorganens handlingsfrihet och handlingsförmåga i den regionala utvecklingspolitiken.

Hur stor handlingsfrihet har samverkansorganen att göra egna prioriteringar i den regionala utvecklingspolitiken?

I fallet med de regionala utvecklingsprogrammen är samverkansorganens handlingsfrihet stor. Samverkansorganen får i hög utsträckning själva bestämma form och innehåll. Däremot var tolkningsutrymmet litet i fallet med de regionala tillväxtprogrammen. Den statliga styrningen var stark i fallet RTP och samverkansorganens handlingsfrihet var begränsad. Den lag och den förordning som reglerar samverkansorganens organisation och ansvar ger vida ramar och erbjuder ett stort handlingsutrymme för egna prioriteringar. Men denna handlingsfrihet inskränks av regeringens årliga mål- och villkorsbrev som är mer precist formulerat och begränsar därmed samverkansorganens handlingsfrihet.

Många samverkansorgan uppfattar statens målstyrning som otydlig. Det finns som jag ser det en viss otydlighet i styrningen vilket bidrar till att skapa ett större tolkningsutrymme och därmed ökar samverkansorganens handlingsfrihet. En otydlig styrning påverkar samverkansorganens stabilitet och kan därmed begränsa handlingsförmågan.

Sammantaget bedömer jag att samverkansorganen har en relativt stor handlingsfrihet. Det finns inom de formella ramarna ett stort utrymme för regionala prioriteringar precis som proposition 2001/02:4 förespråkar. En omfattande indirekt styrning inskränker dock på den handlingsfrihet målstyrningen ger. Detta för mig osökt in på uppsatsens andra fråga:

Hur stor handlingsförmåga har samverkansorganen att föra en effektiv regional utvecklingspolitik?

Jag uppfattar samverkansorganens handlingsförmåga att föra en effektiv regional utvecklingspolitik som begränsad, då det finansiella utrymmet staten ger är begränsat. Utan ekonomiska maktresurser kan ingen effektiv regional utvecklingspolitik föras. Det är inte bara de ekonomiska medlen som styr handlingsförmågan utan även kunskap, kompetens, administration o s v, men utifrån uppsatsens ramverk har fokus legat på den ekonomiska aspekten i frågan.

Det statliga anslaget till samverkansorganen är mycket litet i förhållande till regeringens retorik om den regionala tillväxtens betydelse för utvecklingen. Man brukar säga att man får lön efter ansvar men i det här fallet går inte ansvar och ekonomiska medel hand i hand. Det mest anmärkningsvärda är att samverkansorganen har tagit över ansvaret för vissa utvecklingsfrågor från länsstyrelsen men endast en mindre del av de regionala utvecklingsresurserna.

Samverkansorganen har inte någon beskattningsrätt vilket medför ett beroende av andra aktörers ekonomiska bidrag. En viktig del i finansieringen av prioriterade insatser är olika former av projektstöd från myndigheter. Denna kortsiktiga och osäkra finansiering begränsar emellertid effektiviteten i samverkansorganens regionala utvecklingsarbete. Den statliga sektorspolitiken med statliga regionala utvecklingspengar till många olika aktörer medför att samverkansorganen kan söka medfinansierare till projekt bland ett stort antal aktörer. Sökandet av medfinansierare innebär en effektivitetsförlust och en osäkerhet i arbetet som begränsar samverkansorganens handlingsförmåga att föra en effektiv regional utvecklingspolitik. Detta begränsar möjligheterna till egna prioriteringar då en anpassning måste ske till myndigheternas mål och medel. Ett mer effektivt arbetssätt vore att ge samverkansorganen ansvar för en större andel av de statliga regionala utvecklingspengarna att röra sig fritt med för att kunna göra prioriteringar utifrån regionens förutsättningar.

Enligt Ehn (2001:27) har gränserna mellan styrsubjekt och styrobject allt mer suddats ut och styrningen handlar allt oftare om nätverksbyggande och förhandlingar. En förändring i regeringens styrning mot förhandling och ökad samverkan skulle kunna innebära en ökad handlingsförmåga för samverkansorganen, då fler tillfällen ges till dialog och förhandling. Min bedömning är att det talas väldigt mycket om samverkan och samarbete men att det fortfarande förekommer i liten utsträckning. Det finns ett antal tillfällen för dialog mellan regeringen och samverkansorganen men det är få. Regeringens mål är att försöker styra samverkansorganens arbete genom dialog (Saxon 2005-12-14) men enligt Ahrens (2005-12-14) innebär dialogen mellan regeringen och samverkansorganen främst pappersutbyte och jag har inte sett tecken på några informella samarbeten.

Vilka möjligheter har då samverkansorganen att föra en effektiv utvecklingspolitik utifrån regionens behov och förutsättningar?

Det legala handlingsutrymmet finns för att föra utvecklingspolitik utifrån regionens behov och förutsättningar men det finansiella utrymmet är begränsat. Samverkansorganens möjligheter att föra en effektiv utvecklingspolitik begränsas av den mångfald av aktörer som arbetar med regionala utvecklingsfrågor på ett eller annat sätt men där ett tydligt territoriellt sammanhållet ansvar saknas. Vidare så skapar den ostabila finansieringssituation en osäkerhet som begränsar samverkansorganen att fullt ut utnyttja den kapacitet de skulle kunna ha som aktör på den regionala arenan. Med en stabilare finansieringssituation, t.ex. genom beskattningsrätt, tror jag att samverkansorganen skulle kunna bli den kraftfulla aktör med det övergripande regionala utvecklingsansvaret som den regionala

politiken idag saknar. Den mest effektiva modellen hade varit om samverkansorganen som ansvarig aktör för de regionala utvecklingsfrågorna också hade kontroll över resurserna. Samverkansorganens ansvarsområde sträcker sig till många olika frågeområden men inte till de ”tunga” frågorna, infrastruktur och arbetsmarknadsfrågor, och möjligheterna att föra en effektiv utvecklingspolitik begränsas därmed.

Jag har i denna studie undersökt vilket legalt och finansiellt handlingsutrymme staten ger samverkansorganen men det är naturligtvis fler faktorer än enbart statens roll som påverkar samverkansorganens möjligheter att föra en effektiv regional utvecklingspolitik. För att idag kunna föra en framgångsrik utvecklingspolitik krävs att alla aktörer samverkar med sin omgivning och arbetar mot gemensamma mål. På kort sikt påverkas utvecklingen i hög grad av vad som sker i omvärlden, men på längre sikt kan regionernas ekonomiska styrka påverkas genom skapa bra strukturella tillväxtförutsättningar.

Referenser

- Askelöf, Linda – Elmevik, Anders, 2003. *Nya samverkansorgan. Regionfrågans utveckling i landet 2003*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Bilaga 1 regeringsbeslutet nr II 12, 2002-11-14. *Riktlinjer för arbete med regionala tillväxtprogrammen*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Björklund, Jan-Åke, 2005. *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Sveriges kommuner och landsting. Stockholm: Åtta.45.
- Brynielsson, Håkan – Jerneck, Magnus, 2003. ”Reflektioner och slutsatser” i Brynielsson, Håkan (red.), *Jakten efter en ny regional samhällsorganisation!* Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Bäckström, Cecilia – Bjørner, Nanne – Odebäck, Ola – Norrgård, Joakim – Jerneck, Magnus, 2005. *Styrkan i samverkan – Regionalfrågornas utveckling i landet 2004*. Stockholm: Ramböll Management.
- Ehn, Peter, 2001. *Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*. Ds. 2001:59. Stockholm: Graphium/Norstedts AB.
- Ex ante- bedömning, 2003. *Ex ante- bedömning av de regionala tillväxtprogrammen*. ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet, 2003. Östersund: ITPS.
- Flyvbjerg, Bent, 2001. *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Latour, Bruno, 1986. “The Power of Association”, s. 264-280 i John Law (red.), *Power, action, and belief. A new sociology of knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Lindström, Bjarne, 2005. *Regionalpolitik som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. A2005:001. ITPS. Stockholm: Elanders.

- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Torbjörn – Carlsson, Märta, 2004. *Framtidspolitiken. Visioner om ett hållbart samhälle i svensk politik*. Institutet för framtidsstudier. Stockholm: Intellecta Stålns.
- Jerneck, Magnus – Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber.
- Johnson, Björn, 2003. *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Pierre, Jon – Peters, B., Guy, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press LTD.
- Prop. 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*.
- R 2003:13. *Nationell samordning för regional utveckling*. Slutrapport 1 oktober 2003. Huvudrapport. R 2003:13. Stockholm: Nutek.
- Regeringsbeslutet nr II 12, 2002-11-14. *Uppdrag att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regeringsbeslut nr II 33, 2003-12-18. *Uppdrag att genomföra regionalt tillväxtprogram*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regeringsbeslut nr II 30, 2004-12-16. *Mål och villkorsbeslut m.m. för budgetåret 2005 för regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan inom utgiftsområde 19 Regional utveckling och utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regionalt utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete 2004-2005. Presentation av uppdraget och deltagarna. Stockholm: Nutek.
- Røvik, Kjell-Arne, 2004. *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Upplaga 1:2. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996. "Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields", s. 69-92 i Barbara Czarniawska och

Guje Sevón (red), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.

Sammanfattning, prop. 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2002:34. *Lag om samverkansorgan i län*.

SFS 2003:595. *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.

SFS 2003:596. *Förordning om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken*.

SOU 1999:24. *EG:s strukturstöd – Ny organisation för de geografiska avgränsade strukturfondsprogrammen*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Finansdepartementet.

Intervjuade personer

Ahrens, Hans, 2005-12-14. Nutek. Bl.a. samordnare för *Regionala utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete*.

Andrae, Martin, 2005-12-19. Regiondirektör i Region Halland.

Blom, Catharina, 2006-02-28. Regiondirektör i Region Blekinge.

Blom, Catharina, 2006-03-13. Regiondirektör Region Blekinge. (e-post)

Brynielsson, Håkan, 2005-12-7. Regiondirektör i Regionförbundet i Kalmar län.

Elmevik, Anders, 2005-12-21. Handläggare, Sveriges Kommuner och Landsting. (Telefonintervju)

Hallin, Göran, 2005-12-12. ITPS. (Telefonintervju)

Jendi Linder, Sara, 2005-12-14. RUT-enheten, Näringsdepartementet.

Jendi Linder, Sara, 2006-02-13. RUT-enheten, Näringsdepartementet. (Telefonintervju)

Näswall, Björn, 2005-12-20. Nutek, jobbar bl.a. med regionala tillväxtprogram och medelsstyrning.

Rosén, Mats, 2005-12-07. Regionförbundet i Kalmar län, projektledare för RTA-processen.

Saxon, Britta, 2005-12-14. Departementsråd, RUT-enheten, Näringsdepartementet.

Åkesson, Anders, 2005-12-02. Ordförande i styrelsen för Regionförbundet i Kalmar län.