”All vår början bliver svår”

Regionalt Utvecklings Program (RUP)
Bakgrund, forskningsansats och arbetet i Jämtland 2004

Stig Westerdahl

ARBETSLIVSRAPPORT NR 2005:2
ISSN 1401-2928

Forskning om utvecklingsprocesser
Enhetschef: Göran Brulin

Arbetslivsinstitutet

”All vår början bliver svår”

Regionalt Utvecklings Program (RUP): Bakgrund, forskningsansats och arbetet i Jämtland 2004

Stig Westerdahl
Arbetslivsinstitutet, Foup-enheten, Östersund

Sammanfattning

Jämtland hade en storhetstid på 1950-talet. Då bodde över 150.000 i länet, idag är siffran 127.000. Allt fler av invånarna är äldre och befolkningen fortsätter minska. Kan utvecklingen brytas? Den här rapporten tar avstamp i ett projekt för regional utveckling som benämns RUP, Regionalt Utvecklings Program. Det är tänkt som ett övergripande planeringsinstrument i länen, där andra insatser och program ska sorteras in. Syftet är också att skapa samverkan mellan nationella myndigheter för att stärka regionerna. RUP-arbetet i Jämtland är del av ett nationellt metodutvecklingsprojekt som NUTEK leder, där övriga län senare ska dra nytta av erfarenheterna.

I rapporten blir RUP ett exempel på förändringen av den regionala politiken de senaste decennierna. Den tidigare lokaliseringspolitiken har ersatts av en tillväxtpolitik. Tanken bakom denna är att varje region utifrån sina förutsättningar ska skapa tillväxt. RUP har härigenom samma utgångspunkt som tidigare programdokument i regionerna: Regionalt Tillväxtavtal (RTA) och Regionalt Tillväxt Program (RTP). För Arbetslivsinstitutet är arbetet med att följa RUP-processen också en del av ett större program vid FOUP-enheten i Östersund. Vårt forskningsområde är kopplingen mellan lokal ekonomisk utveckling, företagande i glesbygdsregioner och omvandlingen av arbetslivets organisering. Olika fördjupningar inom ramen för RUP-studierna ska komplettera bilden av hur regionala planeringsansträngningar förhåller sig till lokala utvecklingsprocesser. Tankarna bakom denna framtida forskning presenteras i rapporten.

Förutom att ge en bakgrund till RUP-arbetet och forskningen kring detta, återger också rapporten erfarenheterna från det första årets verksamhet i Jämtland. Skriften lyfter fram flera svårigheter En trevande inledning kan till en del förklaras av programtrötthet i länet, RUP är det femte programmet sedan 1996. Vidare konstateras att sektoriseringen har ett fast grepp i resonemangen om regional utveckling, och att de nationella myndighetsintressena väger tungt. Andra orsaker till en trög inledning är de många aktörerna i länet som sysslar med regional utveckling på länsnivå, och där rollfördelningen mellan dem är otydlig. Oklarheter i analysarbetet och hög komplexitet bidrar också till att inledningen av länets RUP-arbetet varit försiktig.

Innehållsförteckning

Sammanfattning

När lokaliseringar var på modet 1
Från lokaliseringspolitik till tillväxtpolitik 1
1990-talets exempel på omsvängning 2
Regionala utvecklingsprogram 3
Vad säger forskningen? En kort översikt 4
Jämtland och regional politik 5
Regional aktör? 6
Uppsummering 8
Varför forska kring RUP? 8
Arbetskraftsförsörjning 9
Norge 9
Erfarenhetsutbyte Tröndelag - Jämtland 10
Regionalpolitik i Norge och Sverige – exemplet Tröndelag-Jämtland 10
Vad är det då som (inte) hänt? 11
Jämtland avvaktar 12
Och slutsatser så här långt? 13
Ryktet om den centrala maktens död är betydligt överdrivet 14
Regionen – detta hala begrepp 14
Analysera mera? 16
Komplext 18
Blir RUP det nya LM och Vinetta? 19
Referenslistan 20

När lokaliseringar var på modet

På 1960-talet etablerades två stora industrier i Odenskog, Östersund. KF startade en strumpfabrik och LM Ericsson en elektronikindustri i det nya industriområdet. Båda satsningarna var resultat av dåtidens industri- och näringspolitik. Idag är strumpfabriken ett minne blott och i LM:s lokaler tillverkar ett amerikanskt företag elektroniska komponenter för Ericssons räkning. Omfattningen är klart mindre än när verksamheten startade.

KF och LM i Odenskog går inte att känna igen, även om byggnaderna står kvar. Också politiken ter sig idag helt annorlunda. Företagsetableringarna var uttryck för sin tid: statligt initierade lokaliseringar av verksamhet. Instrument i form av lokaliseringsbidrag och lån möjliggjorde detta, de är nu borta. Samspel mellan storföretag och regering, som var en annan förutsättning, finns heller inte på samma sätt. Den här rapporten berättar om den nya politiken för Sveriges regioner. Framväxten av ett nytt synsätt beskrivs, samtidigt som redogörelsen för Regionala utvecklingsprogram (RUP) får fördjupa resonemanget. Det handlar om ett övergripande planeringsinstrument för regionerna, ett ”paraply” som ska samla olika planeringsverksamheter i länen. Regionalt Utvecklingsprogram illustrerar samtidigt mycket av det som utgör det nya i regionalpolitiken. Detta synsätt föreskriver att tillväxt kan skapas i regionerna utifrån deras särdrag, och att samarbetet mellan regioner och centralstaten måste förbättras. Övergången från en politik byggd på ambitioner att lokalisera, till en politik där tillväxt sätts i centrum blir härigenom ett huvudtema i denna text. De olika stegen från KF:s och LM:s lokaliseringar i Östersund, till arbetet med olika tillväxtdokument i regionerna får alltså visa den förändring som skett. Inledningsvis skissas hur en ny regionalpolitik genomförts och vad som kännetecknar den. Det blir bakgrund till ett avsnitt om Arbetslivsinstitutets studier med utgångspunkt från Regionalt Utvecklingsprogram. Vår forskning inriktas inte primärt på planeringsprocessen i sig, utan vårt intresse är att studera hur detta arbete förhåller sig till lokala skeenden. Tankarna kring det presenteras också. Skriften avslutas med en beskrivning av det första årets arbete med ett nationellt metodutvecklingsprojekt kring RUP där särskilt de tidiga erfarenheterna från Jämtland lyfts fram. Leder RUP till att arbetet med regional utveckling ger bättre resultat?

Från lokaliseringspolitik till tillväxtpolitik

Den svenska regionalpolitiken har alltså stöpts om de senaste tjugo eller trettio åren. Från att ha varit en fråga om omfördelning och utjämning, handlar det nu om att skapa tillväxt i regionerna. Hur länge denna omorientering pågått är svårt att säga. Engstrand (2003) gör ett försök att besvara frågan i sin avhandling där hon söker de historiska rötterna utifrån exemplen Karlskrona och Uddevalla. Denna förändring av politiskt

förhållningssätt till regionala frågor framträder på många sätt. Uttrycket regionalpolitik är i sig inte självklart, på 1960-talet var ju lokaliseringspolitik en mer naturlig term. Förändringarna kan också förstås i ljuset av stora samhälleliga förändringar under denna tid; neddragningarna i den offentliga sektorn (Sätre-Åhlander 2003) och EU-anslutningen (Hallin i Johansson, Hallin et al. 2000) är de tydligaste exemplen. Trots att det finns tecken långt tidigare på omsvängningen, har 1990-talet inneburit genomslag för ett synsätt där regionala frågor stipulerar att varje region själv ska skapa tillväxten utifrån egna förutsättningar. Staten som motor är inte att lita till och omfördelningsfrågorna är nedtonade i den politiska vokabulären. Hur det ser ut i det politiska handlaget är en annan fråga. Den kan besvaras bara genom faktiska studier. Avsikten i detta bidrag är att redogöra för de politiska ambitionerna, som en bakgrund till arbetet med Regionalt Utvecklingsprogram.

1990-talets exempel på omsvängning

Det finns några tydliga steg i skeendena på 1990-talet. Landshövdingeuppdraget är ett, ett annat det initiativ i tilläggspropositionen 1997 där en halv miljard kronor satsades i olika regionala projekt. Utgångspunkten var att olika regioners utvecklingsmedel samlades i en nationell pott, som sedan omfördelades utifrån tankar om var pengarna skulle göra störst nytta för tillväxten. Det blev därmed en markering av den politiska viljan. Tillväxt snarare än balans, således. Ett annat uttryck för den förändrade politiska synen är talet om den ”stora regionalpolitiken”. Den lilla är den klassiska, där medel för regional utveckling samlades. Men i den stora dras också andra politiska områden med betydelse för regional utveckling in: utbildning, arbetsmarknadsmedel, infrastruktur liksom den statliga förvaltningen i stort. En bredare syn på regionalpolitiken och dess medel blir resultatet. De medel som så upplevs tillgängliga för regionala satsningar eller regionalt baserad politik blir härmed större, och får också en benämning: ”regionalt utvecklingskapital” eller ”regionalt tillväxtkapital”.

Programskrivningar är ett annat drag i denna utveckling. Om tillväxt ska skapas utifrån regionala särmärken och förutsättningar, måste tankarna kring detta samlas i någon form av dokument. 1998 och det Regionala TillväxtAvtalet (RTA) indikerar början på detta tankesätt:. Det härleds direkt från den proposition som antogs 1997 kring regionalpolitik, och från EU-anslutningen 1995. Särskilt arbetet i partnerskap bär ett starkt signum från unionen, tanken att olika samhälleliga aktörer ska samlas i arbetet med att skapa regionala dokument för tillväxt. Här skulle de offentliga aktörerna arbeta tillsammans med näringsliv och ideell sektor och social ekonomi för att identifiera hur tillväxt skulle genereras i den egna regionen. EU:s strukturfonder är ett annat inslag i detta, där formulerade program skulle ligga till grund för fördelningen av projektmedel. Programmet initierades i de aktuella regionerna, för att senare godkännas av kommissionen. Eftersom de regionala utvecklingsmedlen i stor utsträckning kom att finnas med som medfinansiering i olika EU-projekt, blev dessa dokument särskilt betydelsefulla för hur regionalpolitiken faktiskt kom att tillämpas. Tillväxtavtalet lanserades i nästa skede och förbereddes de sista åren under 1990-talet

för att verka under åren 2000-2003. Nu hade en ny regionalpolitik sjösatts. Avtalen byggde på att utgå från lokala förutsättningar, att tillväxt skapades genom fler och växande företag och ett tillväxtbegrepp som sattes i ett hållbarhetsperspektiv. De olika politikområdena, som termen lyder, skulle samordnas, och själva avtalskonstruktionen skulle säkerställa ett inflytande för regionerna. Skrivningarna gjordes genom en sorts utvecklingskoalitioner, de breda partnerskapen.

Nästa steg var de Regionala Tillväxt Programmen (RTP), som förbereddes 2002-03, och nu gäller 2004-2007. De grundas i den proposition (2000:87 2000) som riksdagen antog 2001 där tanken på ett tillväxtprogram finns med. Tillväxtavtal och tillväxtprogram är samma andas barn, med anvisningar från Näringsdepartementet som särskilt lyfter fram ett näringslivsperspektiv. Hållbarhetskriterierna finns med även i RTP. En fråga som stryks under är lärandet, och att arbetet ska vara processorienterat. Detta anges som en lärdom av arbetet med tillväxtavtalen, liksom att ”funktionella” regioner ska vara utgångspunkt i större utsträckning. Det ska heller inte vara några breda utvecklingsprogram, utan arbetet bör resultera i dokument som har näringslivets hållbara tillväxtförutsättningar i centrum. En grundlig analys ska ligga till grund för de förslag som finns i programmet. Partnerskapsformen markeras också i det tämligen detaljerade regeringsdokument som reglerar hur regionerna ska arbeta med tillväxtprogrammen. En annan av de frågor som ges utrymme är återigen betoningen av sektorssamverkan. I texten poängteras att samverkan mellan olika politikområden kan ge ett mervärde, och att en sådan helhetssyn ska utvecklas.

Regionala utvecklingsprogram

Så kan det sammanfattas hur en ny regionalpolitik växt fram. Det är de lokala förutsättningarna som ska vara utgångspunkten och tillväxt ska skapas genom ett samarbete mellan regionens aktörer: ett partnerskap. Arbetet i partnerskapet ska resultera i ett dokument: ett avtal (2000-2003) eller ett program (2004-2007). Dessa dokument ska formellt godkännas av regeringen, en hantering som inte är helt tydlig. Tankegången är också att näringslivsfrågorna är centrala. Regionens resurser utgörs inte enbart av regionalpolitiska medel utan också av andra statliga anslag (”den stora regionalpolitiken”), näringslivets insatser, kommunernas ekonomi, den ideella sektorns resurser och så vidare. Samordning av de statliga medlen och de centrala myndigheternas verksamhet ses som viktigt för den regionala utvecklingen.

Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) är en logisk följd av detta officiella synsätt på det som nu benämns tillväxtfrågor. Tillväxtavtalet/programmet har koncentrerats på näringsliv och tillväxt. RUP är istället en bredare ansats, ett övergripande och mer långsiktigt planeringsinstrument. Det beskrivs ibland med metaforen ”paraply”, där samordning mellan det som kallas sektorsmyndigheter är det centrala. De statliga ämbetsverken ska fås att samordna sitt arbete sinsemellan, och de ska också förmås att samarbete med de regionala aktörerna. Programskrivandet ska också här vara medlet, där handling ska föregås av att regionens aktörer skriver program och samverkar med de centrala myndigheternas representanter.

Att regionala utvecklingsprogram ska skrivas i regionerna, det framgår av en statlig förordning (SFS 2003:595). Även tidigare har det funnits instruktioner för detta. Men arbetet har inte fått någon kraft, och det är bakgrunden till det metodutvecklingsprojekt som NUTEK nu drar igång. Regeringen har gett direktiven (Regeringsbeslut II 15, 2004-06-10), där vissa myndigheter pekas ut, och fyra pilotlän också nämns som deltagare i arbetet. Förutom Jämtland ingår Skåne, som redan skrivit ett program, och är ett självstyrelselän, Kalmar som betraktas som föregångare både i egenskap av att ha ett kommunalt samverkansorgan som driver de regionala utvecklingsfrågorna och genom att de har genomfört flera processer med RUP tidigare och Värmland där kommunförbundet har samlat de regionala utvecklingsansträngningarna (dock utan att vara ett självstyrelseorgan). I Jämtland har länsstyrelsen kvar den klassiska rollen som ansvarig för regional utveckling, åtminstone formellt. Detta metodutvecklingsprojekt är alltså en utgångspunkt för arbetet med forskning kring lokala utvecklingsprocesser vid Ali i Östersund. Men det är inte samverkan mellan region och stat som vi satt i förgrunden, utan hur programarbetet förhåller sig till lokal utveckling. Men innan tankarna presenteras om forskningens bidrag, görs här en snabb översikt över hur forskning på dessa områden varit inriktad och vad den har gett.

Vad säger forskningen? En kort översikt

Många olika inriktningar av forskningen kring regionala utvecklingsfrågor kan utkristalliseras. Den del som ägnats åt dokumentskrivande; regionala tillväxtavtal/-program har också underavdelningar. En riktning har rört frågan om partnerskapet i ett statsvetenskapligt perspektiv (se t ex Montelius and Petersson (2003)). Politiker ställs till ansvar i val – hur utkrävs ansvar av ett partnerskap? En hel del har skrivits kring partnerskap och programskrivande utifrån ett gender-perspektiv; se Westerberg (2003). Westholm, Moseley et al. (1999) och Larsson (2002) har berört frågor kring lokal mobilisering och partnerskap. Till området kan också räknas mer övergripande ansatser, t ex Brulin (2002) om faktor X. De senare är ofta inspirerade av, eller kan länkas till Putnams studier av det sociala kapitalet. Med empiri hämtad från Italien Putnam (1993) och USA Putnam (2000) har denne statsvetare gett uppmärksammade bidrag kring hur sammanhållning och tillit har en avgörande inverkan på ekonomisk aktivitet i regioner. Ett mycket omfattande forskningsfält rör kopplingen till innovationssystem och lärande. En rad forskare har tittat på detta; vad är innovationer, var är ny kunskap, hur genereras detta, är det en bra medicin för att åstadkomma regional förnyelse är några av frågorna (Hudson 1999; Lawson and Lorentz 1999; Maskell 2001; De Propris 2002; Malmberg 2002). En del av denna litteratur är policyinriktad (”Politiker: gör så här!”), andra studier mer kritiska till denna starka normativa riktning. Sätre-Åhlander (2003) har gjort en studie av svensk regionalpolitik i ett bredare perspektiv, där jämförelsen med Norge varit utgångspunkt. Regionbegreppet i ett historiskt perspektiv beskrivs av Aronsson (1995).

Några studier tittar också mer precist på tillväxtavtalen. Nordregios utvärdering av de Regionala Tillväxtavtalen RTA 2000-2003 (Nordregio, Ledningskonsulterna et al. 2000) kan vara en lämplig utgångspunkt. Författarna menar i korta drag att det varit en bra process på regional nivå, där samarbetet över myndighetsgränser varit tydligt. Men arbetet har också präglats av otydligt och inkonsekvent regeringsarbete, och av målkonflikter mellan regionala förslag i RTA-arbetet och nationella mål som centrala myndigheter står för. Dessa konflikter har inte blivit tydliggjorda. Ett annat problem har varit att det som i linje med tankarna på ”den stora regionalpolitiken” har kallats ”regionalt tillväxtkapital”, ofta varit bundet. Eller mer konkret uttryckt: det finns exempelvis stora summor arbetsmarknadspolitiska medel i länen, som ska användas i arbetsmarknadspolitiken och i enlighet med riktlinjer som Arbetsmarknadsverket utfärdar. Det ”regionala” i det ”kapitalet” kan således ifrågasättas. Allmänt uppfattas också relationerna mellan den centrala och regionala nivån som bristfälliga. När det gäller arbetet i partnerskap är utvärderarnas synpunkt att de privata aktörerna tycker att offentlig sektor tagit över, näringslivsföreträdarna upplever sig som marginaliserade. En annan fråga som lyfts upp i Nordregios studie är oklarheten kring vilken enhet som ska driva arbetet med tillväxtavtal/-program regionalt. Frivilligheten är utgångspunkten när Ehn (2004)beskriver arbetet med tillväxtavtalen. Han pekar på hur styrande de centralt framtagna modellerna har varit för arbetet. En annan av hans slutsatser är att sektorsintresset alltid tycks ha företräde, och att arbetet starkt påverkas av en bristande tillit mellan den regionala nivån och staten. Är tillväxtarbetet ett sätt för staten att utöva kontroll, eller ges här en möjlighet för regionerna, är den fråga hans arbete utmynnar i.

Fortsatta studier på detta område måste naturligt förhålla sig till tidigare forskning. Tanken med den studie kring RUP som vi nu startar i Östersund är att fördjupa studierna kring hur programarbete regionalt påverkar processer lokalt. Spelar alla dessa program, dokument, sammanträden, flödesscheman och organisationsskisser någon roll? Finns kopplingar mellan näringsliv, kommunala företrädare, lokala utvecklingsgrupper, projekt som drivs och arbete som pågår på lokal nivå, och det som sker regionalt, och lokalt. En sådan studie kan nu göras inifrån ett pågående projekt, där en deltagande ansats kan belysa aspekter som intervjuer eller enkäter inte kan fånga. Innan jag mer konkret beskriver hur forskning kring RUP ska läggas upp, tänkte jag beskriva situationen i Jämtland. Efter en genomgång av forskningsansatsen, presenteras några preliminära resultat från de inledande studierna.

Jämtland och regional politik

Jämtland är ett utflyttningslän sedan 1950-talet. När befolkningen var som störst 1953 inhyste länet 154.000 inv, senaste räkningen ger 127.000 länsbor. Bakom dessa siffror ligger en omvandling av Sveriges ekonomi, där jord- och skog sysselsätter allt färre, den offentliga sektorn dragit ner (särskilt i Jämtland) och den industriella tillväxten främst påverkat andra landsdelar. Under 1990-talet förlorade länet 12000

sysselsättningstillfällen. Jämfört med rikssnittet har länet större andel sysselsatta i jord och skog och inom tillverknings och byggnadsindustri. Men en mycket lägre andel finns i Jämtland sysselsatta i ren verkstadsindustri, här finns inga riktigt stora tillverkningsenheter och en lägre andel också i flera andra sektorer. Den offentliga sektorn är större än för riket, här sysselsätter den 35% av de yrkesverksamma. Det finns många små arbetsställen, Jämtland är en region av mikroföretagare där merparten av arbetsställena är sådana där bara ägaren är sysselsatt. Nyföretagandet är något större än rikets. Arbetsmarknaden är påtagligt könsuppdelad, där den offentliga sektorn i stor utsträckning sysselsätter kvinnor. Män finns i andra sektorer; jord- och skog, byggindustri och handel och transport, för att ta några exempel där män dominerar.

Från 1995 har länet en stor nettoutflyttning. Utflyttningen av unga innebär också att ålderssammansättningen blir besvärlig eftersom de äldre utgör en allt större andel av en krympande befolkning. Ett annat sätt att teckna denna problembild är förändringen i det som kallas Bruttoregionalprodukten. I Sverige har bara Gotland och Norrbotten haft en sämre tillväxt under perioden 1985-95, 14 procentenheter under rikssnittet. Dessa uppgifter ur det regionala tillväxtprogrammet 2004-07 för Jämtland (www.z.lst.se/tillvaxt/rtp_031006.pdf) ger en översiktlig bild av bekymren i regionen. Dessa är förstås inga nyheter för aktörerna kring det Regionala Utvecklingsprogrammet (RUP). De har också varit föremål för många insatser tidigare.

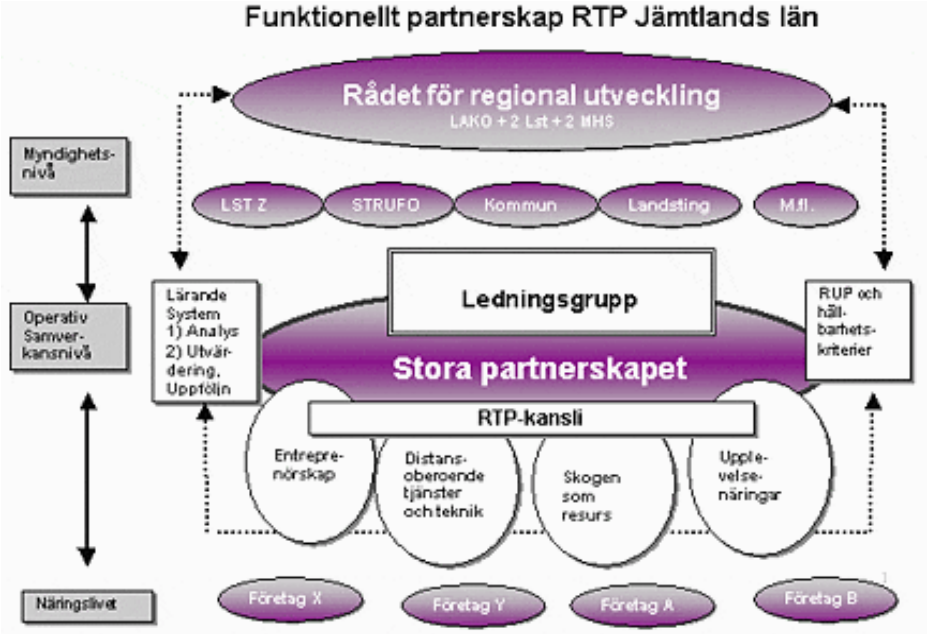
Innan arbetet med de regionala tillväxtavtalen, som drogs igång runt 1998, hade den dåvarande landshövdingen Kristina Persson ett projekt ”Tankekraft”, som startade 1996. Som ett resultat av detta arbete publicerades ”*Vision, strategi och handlingsplan för Jämtlands län*” i maj 1998. Sex programgrupper hade arbetat, och ambitionen var att engagera länsmedborgarna i arbetet. Här fanns också en koppling till EU, genom att Jämtland var en av unionens nittio sysselsättningspakter, där Tankekrafts programdokument utgjorde plan även för detta arbete. Vid sidan av att Jämtland utformade såväl *Tillväxtavtal 2000-03* och nu har ett *Tillväxtprogram 2004-07*, finns ett annat styrande dokument med stor betydelse för det regionala arbetet: ”*Utvecklingskraft och Kunskapsdriven Tillväxt, Samlat programdokument Mål 1, Södra Skogslänsregionen*”. Detta programdokument anger hur EU:s strukturfonder ska kunna användas i de områden som omfattas av Mål 1. Programmet utgår från de regionala tillväxtavtal som de fem län som ingår har utarbetat. EU:s tillskott till Mål 1-området utgör 3 miljarder under perioden 2000-2006. En mycket stor del av de länsstyrelsernas regionala utvecklingsmedlen används också som medfinansiering i EU-projekten. I skuggan av det mer uppmärksammade tillväxtarbetet, är alltså Mål 1-programmet, som är framförhandlat med kommissionen i Bryssel men utgår från ett samregionalt arbete, en viktig faktor i den regionala utvecklingspolitiken. Här finns, kort sagt, pengarna till projekt.

Regional aktör?

I Jämtland har länsstyrelsen det formella uppdraget och de ekonomiska resurserna för regionalt utvecklingsarbete. Så är det inte i hela Sverige. I några av landets regioner

har regionen ett utökat självstyre (Skåne och Västra Götaland). I andra har man samlat sig till ett kommunalt samverkansorgan (Kalmar bland pilotlänen i RUP), som har ett samlat ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Det betyder t ex att de skriver tillväxtprogram och utvecklingsprogram i länen. I Jämtland har man i flera omgångar försökt samla de politiska aktörerna till ett direktvalt regionparlament, eller att bilda ett kommunalt samverkansorgan. Samtliga dessa försök har gått i stöpet, då ingen enighet har kunnat uppnås bland de politiska företrädarna. Förutom länsstyrelsen finns det därför en räcka andra aktörer på den jämtländska regionala planen. Kommunförbundet samlar länets åtta kommuner. Landstingen har en enhet för regionala utvecklingsfrågor. Och efter det senaste misslyckade försöket att skapa ett samverkansorgan har ett råd bildats 2003: Rådet för regional utveckling. Det består av representanter för kommunerna, landstinget, länsstyrelsen och Mitthögskolan. Länets riksdagsledamöter är adjungerade. Det var detta råd som anmälde länet till den metodutvecklingsinsats som nu startats. Ambitionen var att genom att delta i och driva detta projekt i länet skulle Rådet träda fram den samlande aktören för de regionala utvecklingsfrågorna.

Arbetet med regional utveckling består därmed av både ett arbete kring tillväxtprogrammet och de spirande ambitionerna kring RUP. Den här bilden ur länets tillväxtprogram illustrerar hur ledande aktörer beskriver arbetet och de olika enheter som är inblandade.



(Källa: www.z.lst.se/tillvaxt/organisation/start.php)

Rådet är alltså det övergripande organet för det som benämns ”Funktionellt partnerskap”. Det finns också en annan sammanslutning, ”Stora partnerskapet” som är kopplad till de olika arbetsgrupperna kring tillväxtprogrammet. Längst ner finns de enskilda företagen.

Uppsummering

Så här långt kan vi alltså sammanfatta att det finns några tydliga drag i svensk regionalpolitik de senaste decennierna; från omfördelning till tillväxt baserad på egna förutsättningar. I detta ligger också att de olika politikområdena bör samverka, att arbetet regionalt ska bedrivas i samverkan mellan olika aktörer, det som kallas partnerskap, samt att ambitionen är att öka regionernas möjligheter att påverka och att programskrivande blir ett led i detta arbete. Tillväxtavtal, tillväxtprogram, program i anslutning till EU:s strukturfonder ska ses som uttryck för dessa övergripande tankegångar. Forskning på området har sällan bedrivits genom att nära följa processer, som vårt projekt ger möjlighet till. De studier som gjorts ringar också in många återstående frågor, både kring vilken roll staten spelar för den regionala och lokala utvecklingen, och hur aktörer reagerar på de politiska signalerna. Jämtland har en sårbar situation med fallande befolkning, ökad andel äldre och minskad sysselsättning. Ambitioner att med hjälp av uppbådande av olika aktörer i ett dokumentskrivande angripa problemen har förekommit alltsedan mitten av 90-talet. Nu drar Jämtland, med flera olika regionala aktörer, igång ytterligare ett projekt, arbetet med Regionalt Utvecklingsprogram.

Varför forska kring RUP?

Studierna kring det regionala utvecklingsprogrammet består av flera delar. Förutom att följa metodutvecklingsprojektet, som är en sorts ingång i arbetet, ingår också flera fördjupningar. Beskrivningen här inleds med följeforskningen, för att sedan övergå till de övriga planerade delstudierna. Genom att som följeforskare följa processen med RUP, ges en möjlighet att få en inblick i centrala frågor kring regional och lokal utvecklingspolitik. Vår ambition är att använda intrycken från den politiska och administrativa processen på nationell och regional nivå till att belysa flera av dessa frågor.

- Hur förhåller sig arbetet i projektet till insatser på lokal nivå, i kommuner och lokalsamhällen, bland företagare och frivilliga utvecklingsgrupper, bya-lag, samhällsföreningar och annat. Hur förstås detta bland politiker och företagare? Går det att spåra några resultat av arbetet med RUP?
- Hur konstitueras en region i en process som denna? Hur bestäms vilka frågor som en region ska hantera, vad den omfattar (territoriellt och i talet om ”funktionella regioner”), vad som är ”lokalt” och vad som är ”centralt”. Genom att kunna följa RUP-arbetet i arbetsgrupper, politiska organ och annorstädes går det att få insyn i dessa frågor om hur aktörer i det löpande arbetet hanterar definition och avgränsning.
- Hur kommer tanken med en lärande regionalpolitik till konkret tillämpning? Vad plockas fram av lärdomar från 35 år av regional politik i Sverige, eller av insatser i Jämtland, av arbetet i olika EU-projekt, av Tankekraft osv. Hur, om det sker, kommer detta till uttryck i arbetet?

- Går det att förstå regionalpolitiken genom dess praktiska tillämpning i en region? Går det att förstå förhållandena mellan det lokala, regionala och centrala genom denna process?
- Hur hanterar aktörerna komplexiteten i arbetet? Det finns 250 aktörer som verkar med stöd till företagare i norrlands inland, flera aktörer framträder som regionens röst i Jämtland (127.000 inv.), en organisationsskiss av arbetet med RTP och RUP i Jämtland visar en mängd rutor och pilar. Denna sammansatta bild är ytterligare ett problem att lägga till de bekymmer med sysselsättning och fallande bruttoregionalprodukt som länet har – hur kan de tjänstemän och politiker som engageras i detta hantera komplexiteten?

Det samlande motivet för detta är att RUP-följeforskningen ger möjlighet att fånga en process där frågor likt dessa kan låta sig besvaras. En konsekvens av arbetets uppläggning är att forskningsfrågorna inte är absoluta i inledningen, utan att de klarläggs under arbetets gång. Vägledande för arbetet är istället en mer allmänt hållen nyfikenhet kring området. Så här långt har denna utgått från att följa det övergripande arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet och göra intervjuer i anslutning till det. Men för vår del ska forskningen kompletteras med andra ingångar: en fördjupning kring arbetskraftsförsörjning och en jämförelse med Norge.

Arbetskraftsförsörjning

Jämtland är ett av länen i Sverige med högst ohälsotal (sjukskrivning och förtidspensionering) samtidigt som frisk luft och sunda livsbetingelser ska kännetecknа länet och präglar marknadsföringen. Ett flertal projekt har samtidigt bedrivits i länet med inriktning på att öka arbetsplatsernas insatser mot stegrade sjukskrivningstal, genomföra arbetsorganisatoriska förändringar och uppmuntra samarbeten i olika former. Samverkan har i dessa projekt bedrivits mellan olika myndigheter, försäkringskassan och länsarbetsnämnden för att ta några exempel, liksom mellan myndigheter och företag och mellan företagen i sig (t ex arbetsgivarringar). Det finns utifrån detta ett behov att samla upp erfarenheter och systematisera den kunskap som erhållits i olika projekt. Särskilt inriktningen på förhållanden på arbetsplatserna, de arbetsorganisatoriska förhållandena, är viktiga, liksom frågan om ett lärande kommit till stånd mellan företag och myndigheter. Det finns många motiv till denna typ av fördjupning, men särskilt kommande stora pensionsavgångar och åtföljande problem med arbetskraftsförsörjning i länet liksom i landet i stort, gör denna inriktning av forskningen betydelsefull.

Norge

Ett utökat samarbete över den norsk-svenska gränsen har länge varit föremål för diskussion i vår region. Trots dessa ambitioner har gemensamma forskningsinsatser varit sparsamma och erfarenhetsutbyte mellan politiker och tjänstemän i Tröndelag och Jämtland förblivit sällsynta. På detta andra område i vårt förslag utvecklas två

spår. Det ena rör ett mer konkret lärande och samarbete mellan aktörer i Tröndelag och Jämtland. Det andra handlar om att utveckla kunskaperna kring skillnader mellan Norge och Sverige vad avser regionalpolitik – hur skiljer sig de politiska ansatserna åt?

Erfarenhetsutbyte Tröndelag - Jämtland

Kontakter har nu etablerats mellan ALI i Östersund och två forskningsinstitutioner i Tröndelag; Ny Praxis, Sintef vid NTNU i Trondheim och NordTröndelagsForskning, NTF, i Steinkjer. Utifrån dessa kontakter ska nu konkreta projekt initieras för att utveckla samarbetet och lärandet över nationsgränsen i frågor som avser regional utveckling. Denna del av forskningen kring Norge ska vara handlingsinriktad – målet är att hitta former för diskussioner, erfarenhetsutbyte och lärande mellan tjänstemän och politiker i Tröndelag (förmodligen särskilt Nord-Tröndelag) och Jämtland. Det arbete som bedrivs kring Regionala Utvecklingsprogram i de båda regionerna är av särskilt intresse. Insatserna ska också bestå i att forskare ska kunna ge underlag för diskussioner i form av fall-studier eller andra forskningsresultat som kan belysa det regionala utvecklingsarbetet. Fördjupningsstudierna kring regionalpolitiken i de både länderna är ett exempel på detta. Formerna för samarbetet måste växa fram i en dialog mellan tjänstemän, politiker och forskare i de två regionerna.

Regionalpolitik i Norge och Sverige – exemplet Tröndelag-Jämtland

En jämförande studie av regionalpolitiken i Sverige och Norge, med Jämtland och Tröndelag som jämförda regioner, är det första spåret på detta område. Denna forskning ska belysa hur de regionalpolitiska insatserna och verktygen i de både länderna ger avtryck i det regionala utvecklingsarbetet. Utgångspunkten är att regeringarnas ambitioner, de institutioner som finns på central nivå och politikens utformning, samt mycket annat, skiljer sig åt och att förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken därför blir olika i Jämtland och Tröndelag. En jämförelse i dessa avseenden skulle därför öka förståelsen för hur utvecklingspolitik kan bedrivas i en region och vilken betydelse de generella ramverken har. Studier kring detta har redan bedrivits och presenterats vid Ali i Östersund, men avsikten här är att gå vidare på detta spår. Det finns också en naturlig koppling mellan denna fördjupningsstudie, och det område som omfattar ett mer konkret samarbete och lärande mellan aktörer i regionerna presenterat i avsnittet ovan.

Dessa olika inspel: följeforskningen kring själva RUP-processen, regional och lokal fördjupning kring effekter, studier av arbetskraftsförsörjning och ohälsotal, jämförelser med Norge i fråga om regionalpolitik och ett erfarenhetsutbyte över gränsen, allt detta ska sammantaget skapa kunskap kring regional utveckling och lokala processer. I en avslutande del av denna rapport förmedlas de första intrycken från följeforskningen kring RUP i Jämtland.

Vad är det då som (inte) hänt?

Utgångspunkten för denna text är arbetet kring det Regionala Utvecklingsprogrammet, RUP. När det hela tar sin början, är inte helt lätt att svara på. Att driva ett metodutvecklingsprojekt kring RUP ska uppfattas som en naturlig följd av det förändrade synsättet på regional politik. Programskrivandet som metod faller ut av RTA och RTP arbetet. Tankarna på uthållig utveckling finns med i många regeringsskrivelser kring tillväxtpolitiken. Att skapa en samordning över politikområdena har varit ett mål med både tillväxtavtal och tillväxtprogram. Ett närmande mellan central och regional nivå är ett önskemål i det sammanhanget. För att utveckla ett mer övergripande arbete med regional planering är RUP alltså helt i linje med grunderna i den nyare regionalpolitiken. Ändå var det så trögt att komma igång.

De första tankarna började utmejslas under våren 2003. Regionala utvecklingsprogram fanns skrivna i flera regioner, Kalmar och Region Skåne hade flera. Men i övriga regioner gick det långsamt. För att få mer entusiasm i arbetet formerade NUTEK tankarna på ett metodutvecklingsprojekt. Det innebar att centrala myndigheter kontaktades, pilotlän anmälde sig som intresserade och NUTEK försökte hålla liv i processen. För NUTEKs del var detta metodutvecklingsprojekt också en logisk fortsättning på ett samordningsuppdrag man drivit något år innan, i syfte att få olika sektorsmyndigheter att samverka. Det visade sig inte vara så lätt. Problemen i RUP-arbetet klarlades så under hösten 2003. Näringsdepartementet hade oerhört svårt att få ifrån sig direktiv till NUTEK, där aktörer hoppades få i uppdrag att driva detta projekt. Samtidigt klargjorde många av myndigheternas representanter att deras intresse av att delta var måttligt, såvida de inte hade ett uppdrag från regeringen i ryggen. De skrivningar om myndigheters deltagande i RUP som fanns i regleringsbreven var allmänt hållna och förpliktigade inte till mycket.

Hösten 2003 och vintern/våren 2004 avhölls därför ett antal förpostfäktningar på central nivå. Myndigheter och ämbetsverk sa sig vara intresserade, frågade efter regeringens direktiv och vilka resurser som fanns till hands. De regioner som skulle bli piloter i projektet var mer på hugget och såg gärna att projektet drogs igång genast. Men det skulle dröja till juni 2004 innan regeringens direktiv offentliggjordes. Det innebar att projektets ursprungliga tidsplan havererade, eftersom den byggde på en mycket tidigare projektstart. Sluttidpunkten var statisk, den hängde samman med att detta var ett metodutvecklingsprojekt, och från 2007 skulle alla regioner ha fungerande RUP:ar. För att dessa skulle ha tid att arbete med programmen utifrån tankar som detta projekt skulle ge, innebar det att projektets resultat måste vara levererade till regeringen under hösten 2005. Regeringens direktiv innehöll också en del överraskningar kring strategiska områden som särskilt skulle behandlas i arbetet. I förhållande till de ursprungliga planerna på ett projekt i 18-20 månader återstod nu detta knappt ettåriga. Några möten under sensommaren och hösten 2004 försökte pumpa upp trycket i processen, där det främst gällde att få de centrala myndigheterna med i arbetet. Flera av dem försökte slingra sig med att tiden var snålt tilltagen och att de skrivningar de skulle leverera knappast hanns med. Det var svårt att klara

förankringen i verksledningen och flera av aktörerna menade att deras regionala kontor, också kunde arbeta med detta.

Projektledningens svar var att mycket tydligt klargöra några grunder för arbetet. NUTEKs representanter betonade att det var nödvändigt att RUP-arbetet förankrades hos generaldirektören. OK, det går att få fram skrivningarna med någon veckas försening, men meddela det i så fall. Och att det som planerades var möten mellan regionala företrädare och centrala representanter för myndigheterna – det dög inte att lägga ut detta jobb på regionkontoren. Den mycket ambitiösa planeringen skisserade tre träffar under ett år i vardera av de fyra pilotlänen, med nationella konferenser där emellan. Detta betraktades som svettigt, men myndigheterna kröp till korset och accepterade upplägget. Några var entusiastiska eller åtminstone positiva. Andra var återhållet tveksamma, eller till och med negativa.

Jämtland avvaktar

Den jämtländska reaktionen utgick från att här ville regionen skriva en RUP, att få till ett program. Detta metodutvecklingsprojekt var därigenom en möjlighet att få stöttning i dessa ansträngningar. Unika möjligheter öppnades för att tillgodogöra sig erfarenheter från Skåne och Kalmar som redan skrivit sina program. Men detta innebar också att motivationen för ett ambitiöst metodutvecklingsprojekt à la NUTEK var begränsad. Här gällde det att parera snyggt. Det var nämligen inte helt enkelt att få till stånd uppbackning från regionala och kommunala tjänstemän att slita för detta; programtrötthet var del av förklaringen. Arbetet med det regionala tillväxtavtalet och det nyligen avslutade skrivningen av tillväxtprogrammet hade skapat denna känsla. Att uppbåda partnerskap för nya stordåd bedömdes som svårt. Lösningen fick bli att ta tillvara det arbete som redan existerande grupper i länet hade gjort. Det nybildade Rådet för Regional Utveckling behövde också något att bita i. Så vilka mått och steg vidtogs?

Först fick Rådet för regional utveckling ta beslutet att 15 grupper med olika inriktningar skulle göra grundarbetet kring RUP. En tjänsteman utsågs att samordna arbetet i varje grupp, där förutom tjänstemän också ledamöter från Rådet skulle ingå. Dessa fördelade sig i de olika arbetsgrupperna. Detta arbetssätt gicks också igenom med Rådet i några omgångar. I februari drogs så tjänstemännen som svarade för de 15 grupperna samman i ett möte på länsstyrelsen. Där berättade de vad de skulle göra och vad de höll på med, där var folkhälsoarbete och landstinget, kompetensråd och länsarbetsnämnd, landsbygdsfrågor med en landsbygdsutvecklare från Bräcke. Ett mångfaldsprojekt som skulle svara för de frågorna i länets RUP-arbete var från Strömsund. Tillsammans med de andra områdena skulle dessa grupperingar formera början till ett regionalt utvecklingsprogram. Sammanlagt ett 40-tal personer var med på mötet. Tanken var så att dessa grupper skulle skriva ihop något som ett underlag till RUP-arbetet.

Parallellt med detta anades att tillvägagångssättet kanske inte var så framkomligt, varför de olika gruppernas tjänstemän istället skulle leverera de texter de redan hade.

Tjänstemän från länsstyrelsen skulle sammanställa en rapport med hjälp av dessa. Denna lades fram som ett underlag på nästa större möte i RUP-processen, i juni 2004 på Gamla Teatern. Där samlades nu en mycket stor grupp; politiker i Rådet för regional utveckling, länsstyrelsens styrelse där lokala politiker ingår och tjänstemän med anknytning till de 15 grupperna. Det var ett 70-tal personer närvarande, med uppgift att komma fram till vad RUP skulle vara bra för. Här fanns för första gången också länsstyrelsens styrelse med i RUP-arbetet. Två konsulter ledde arbetet under dagen. Inledningsvis gjordes återblickar på arbetet med Tankekraft, RTA och RTP. En representant från Nordtröndelags fylkeskommun delgav sina erfarenheter av deras RUP-arbete. Vid runda bord satt så deltagarna, 10 och 10 ungefär. Där diskuterades olika frågor på uppmaning av konsulterna, och höjdpunkten kom då uppgiften var att svara på vad RUP skulle användas till. Varje grupp skrev ner ett förslag, de olika förslagen sattes upp på pelarna i konferenssalen och deltagarna fick i uppgift att gå runt och rösta på de olika förslagen. Det som vann formulerade uppgiften som ”Gemensam bas för regional utveckling – som innehåller uppdelade strategier. Ser det som en vision, styrdokument och målbild”. Detta förslag fick 33 poäng, näst mest omhuldade fick 32. Detta var den 21 juni, och sommaren utbröt.

Nästa träff var med de 15 gruppernas ansvariga tjänstemän i september. Mycket få hade hörsammat kallelsen, som var utsänd med kort varsel. Flera av de närvarande hade inte uppfattat att de var sammankallande i en grupp där också rådets politiker fanns representerade. Uppgiften att skriva ett underlag från gruppen till RUP-arbetet hade noterats i olika utsträckning och med olika grad av motivation. Ett drag av osäkerhet och förvirring präglade mötet. Senare samma fredag kom beskedet att regeringen föreslog riksdagen att besluta att Östersunds garnison med 1500 anställda skulle läggas ner.

När Rådet för Regional utveckling hade möte påföljande måndag var garnisonsnerläggningen den absolut största frågan, förstås. Det förslag till inriktning och uppläggning av RUP som presenterades accepterades av Rådet, men debatten bland politikerna uteblev. Ordföranden försöker motivera att RUP-arbetet är viktigt. En landstingspolitiker rapporterar från en RUP-grupp där han varit aktiv. Landstingsdirektören varnar för ännu ett i raden av visionsdokument i länet. Det finns många redan, menade hon. Ordföranden avslutar punkten med att berätta att det är viktigt att Rådet är en aktiv part i detta arbete.

Fortsättning följer naturligtvis. Men det har inte varit frågan om någon rivstart, och vilken betydelse arbetet med RUP kommer att få i ljuset av garnisonsnedläggningen är naturligtvis mycket osäkert.

Och slutsatser så här långt?

Några färdiga slutsatser av arbetet går naturligtvis inte att dra av ett metodutvecklingsprojekt som knappt har startat, och en trevande inledning av programarbetet i ett län. Här ska istället presenteras några tentativa kommentarer kring

det som hänt så här långt, baserat alltså på deltagande i 10 möten i regionen och 7 möten centralt under perioden okt 03-0kt 2004. Intervjuer har gjorts med några av de tjänstemän och politiker som drivit arbetet. Några intervjuer har också gjorts med lokala politiska företrädare, näringslivsföreträdare och företagare. Denna del av det empiriska arbetet har bara inletts. Sammanställningen är mycket preliminär. Jag uppehåller mig till inledande intryck kring förhållandet mellan nationell nivå och region, kring hur regionen konstitueras i arbetet och hur fotarbetet i programskrivandet har brister. Analysarbetet är problematiskt vilket också gör att det flitiga pratet om lärande riskerar att bli ihåligt.

Ryktet om den centrala maktens död är betydligt överdrivet

Att de centrala myndigheterna har betydande möjligheter till påverkan illustreras tydligt av denna process. RUP är ju per definition en regional fråga, det är regionerna som ska skriva dessa program, övergripande planeringsinstrument för det egna länet. Ett metodutvecklingsprojekt kring detta borde med ett sådant synsätt också primärt vara en regional angelägenhet. Men här har hela det första årets sega process visat vilka möjligheter de centrala myndigheterna och ämbetsverken har att försinka ett arbete som också syftar till att samordna myndigheters arbete och förbättra kontakterna med regionerna. Det är inget öppet och uttalat motstånd, utan mer sofistikerat: brist på direktiv, resurser och skrivningar i regleringsbrev. Och varför kan man inte arbeta med de regionala myndigheter vi redan har i länen eller regionerna? På något av mötena sa en av samordningsarbete luttrad tjänsteman vid NUTEK att ”på central nivå är RUP en icke-fråga”. Detta projekt motsäger så här långt inte detta konstaterande.

Den centrala statliga nivåns styrka visas också i andra sammanhang i det politiska arbetet kring utvecklingsfrågor. Direktiven till regionala tillväxtprogram är till exempel påfallande detaljerade och styrande för regionens arbete. Här finns en uppenbar kontrast mellan detaljrikedomen; näringslivsfokuseringen, den lärande ansatsen, skrivningar kring kluster med mera, och uttalanden om att regionalpolitiken i ny tappning ska bygga på regionens egna förutsättningar. Det innebär sannolikt att regionerna lär sig att förhålla sig till detta. Det går att anta språkbruket, och leverera de skrivningar som förväntas till angivets slutdatum. Samma attityd anas i metodutvecklingsprojektets inledning. Här gäller det för regionerna att anpassa sig till det tunga artilleri som NUTEK presenterar, att hålla god min inför alla möten och hoppas att det löser sig. Det primära är ändå att få det att fungera på hemmaplan. Det allmänna intrycket är alltså att sektorisering och centrala myndigheters inflytande är påfallande starkt i regionalpolitiken, att döma av hittillsvarande arbete.

Regionen – detta hala begrepp

Regionen är långt ifrån något enhetligt eller självklart begrepp i detta sammanhang (historiskt perspektiv Aronsson (1995), och talet om ”funktionella” regioner och regionförstoring tydliggör detta.) Regionen ligger ändå i centrum för detta arbete.

Vilken region handlar det om? Vilken aktör kan göra anspråk på att företräda denna region? Frågorna har en formell aspekt: vilken organisatorisk enhet representerar regionen i en konstitutionell mening. Men en annan aspekt är också var tankar, visioner och planer för regionen formeras. Vilka aktörer upplever regionen som en viktig politisk och administrativ arena?

Det formella är nog så komplicerat. Nationellt finns alltså olika regionala företrädare: självstyrelselänen Skåne och Västra Götaland har sin modell, och de regioner som har ett samverkansorgan har samlat arbetet med regional utveckling på sitt sätt. Men i exemplet Jämtland har länsstyrelsen det formella ansvaret och det faktiska ansvaret, medan politikerna i Rådet för regional utveckling tagit på sig ledningen och det politiska ansvaret helt informellt. Det ligger inga stora konflikter i detta, även om mötet på Gamla Teatern i juni 2004 där också länsstyrelsens styrelse deltog antyder att det inte är helt oproblematiskt. Kruxet är snarast oklarheten kring att så många aktörer finns med, förutom länsstyrelsen och Rådet, alltså också kommunförbundet och landstinget med varsina regionala mandat. Detta skeende pågår också mot bakgrund av en stor utredning, där frågorna om länsstyrelsens framtid och de stora författningsfrågorna behandlas. Denna ”Ansvarsutredning” vilar över det som sker, och det var ingen tillfällighet att ordföranden i utredningen redogjorde för arbetet inför Rådet på ett av dess möten. Förmodligen kommer oklarheten kvarstå i Jämtland eftersom idéer kring att samordna arbetet har stupat på någons oenighet för många gånger nu. Det hela får hanka sig fram, och förhoppningen är att det praktiska arbetet ska lösa oklarheterna.

Från tjänstemän på regional nivå hörs ibland en frustration över att det inte finns någon fast politisk ledning av det regionala arbetet. Vem älskar *regionen* Jämtland? Rådet samlar politiker som primärt har ett lokalt mandat, de är valda att representera och svara inför sina kommunmedborgare. Dessa politiker må se fördelar med regional samordning, men deras primära uppgift är ändå kommunal. De som har ett uttalat regionalt uppdrag är inte politiskt valda, med undantag för länsstyrelsens styrelse (som är utsedd av regeringen men består av politiker) och landstingets folkvalda, där frågor kring regional utveckling inte är så centrala. Där handlar det i första hand om sjukvårdsfrågor (och ett stort omstöpningsarbete i Jämtlands läns landsting som pågått under den period RUP arbetet inletts). Oklarhet om vem som älskar regionen tar sig flera uttryck. I rådet talar flera politiker om att all utveckling är lokal, när frågeställningar kring regional hantering av näringslivsfrågor och företagslokaliseringar dyker upp. Flera försök att samordna alla kommuner i Jämtland har havererat de senaste åren. Ett gymnasieförbund samlade inte alla kommuner, tankar på en gemensam upphandlingsorganisation blev inte av, de politiska försöken att skapa ett direktvalt parlament eller samverkansorgan skapade inte enighet, diskussioner kring lokalisering av köpcentra blir intensiva mellan kommunpolitiker. En intervjuad tjänsteman samlade sina intryck och sa att utanför Jämtland betraktas vi som en region med stark egen identitet och sammanhållning. Men själva kan vi i regionen inte samla oss kring så mycket. Arbetet i Rådet för regional utveckling stärker detta intryck, eftersom idén är att bygga på en samsyn. Det finns en risk att

detta Råd, utan eget politiskt mandat och utan egen ekonomi, endast tar upp okontroversiella frågor men missar centrala regionala frågeställningar. Ambitionen att bygga på samförstånd kan likaväl leda till att det blir en ointressant pratklubb, som till att vara ett embryo till en viktig regional arena.

Det finns förstås en möjlighet att RUP-arbetet, om det förmår engagera politikerna och göra politik av frågorna, kan formera en politisk arena kring regionala utvecklingsfrågor. Det skulle göra Rådet till en viktig grupp. Men då fordras att underlaget till beslutsfattarna tydliggör frågor om intressekonflikter och problem som kan ligga till grund. Prioriteringsdiskussioner som blir nödvändiga måste lyftas fram och diskussionerna bli mindre processinriktade och mer tillrättalagda för politiska ställningstaganden. Det fordras också en tydligare bild av vilka frågor som politiskt ska avgöras på regional nivå, och vilka som kan förbli kommunala. Alternativa vägar måste formuleras och vägval bli tydliga. De gånger RUP frågorna vänt i Rådet, har det varit processens fortsättning som varit centralt, inte vilka politiska frågor de aktualiserar eller tankarna om Jämtlands framtid. Arbetet kring visioner som ska till för regionen och dess politiker måste dessutom ha en bakgrund i genomarbetade och genomlysta analyser av läget och en genomgång av vunna erfarenheter. Vilket för oss till nästa fråga…

Analysera mera?

I regeringens skrivningar för hur tillväxtavtal, tillväxtprogram, RUP och andra dokument ska läggas upp, läggs stor vikt vid något som benämns analysdelen. Denna ska inte bara föregå den övriga texten, utan också styra de förslag som läggs fram. Analys påverkar alla delar av texten. Centrala initiativ tas också i dessa delar; Nutek har utarbetat underlag för regionala analyser och skapat verktyg för ett analysarbete (rAps). SWOT-analys lyfts ofta fram som ett viktigt verktyg. I arbetet med regionala tillväxtprogram är denna ansats närmast obligatorisk. SWOT bygger på att identifiera styrkor och svagheter (Strengths/Weaknesses) för att utifrån dessa se möjligheter och hot (Opportunities/Threats). Ursprungligen har metoden använts för att tydliggöra företags konkurrenssituation – tanken är här alltså att också regioner konkurrerar.

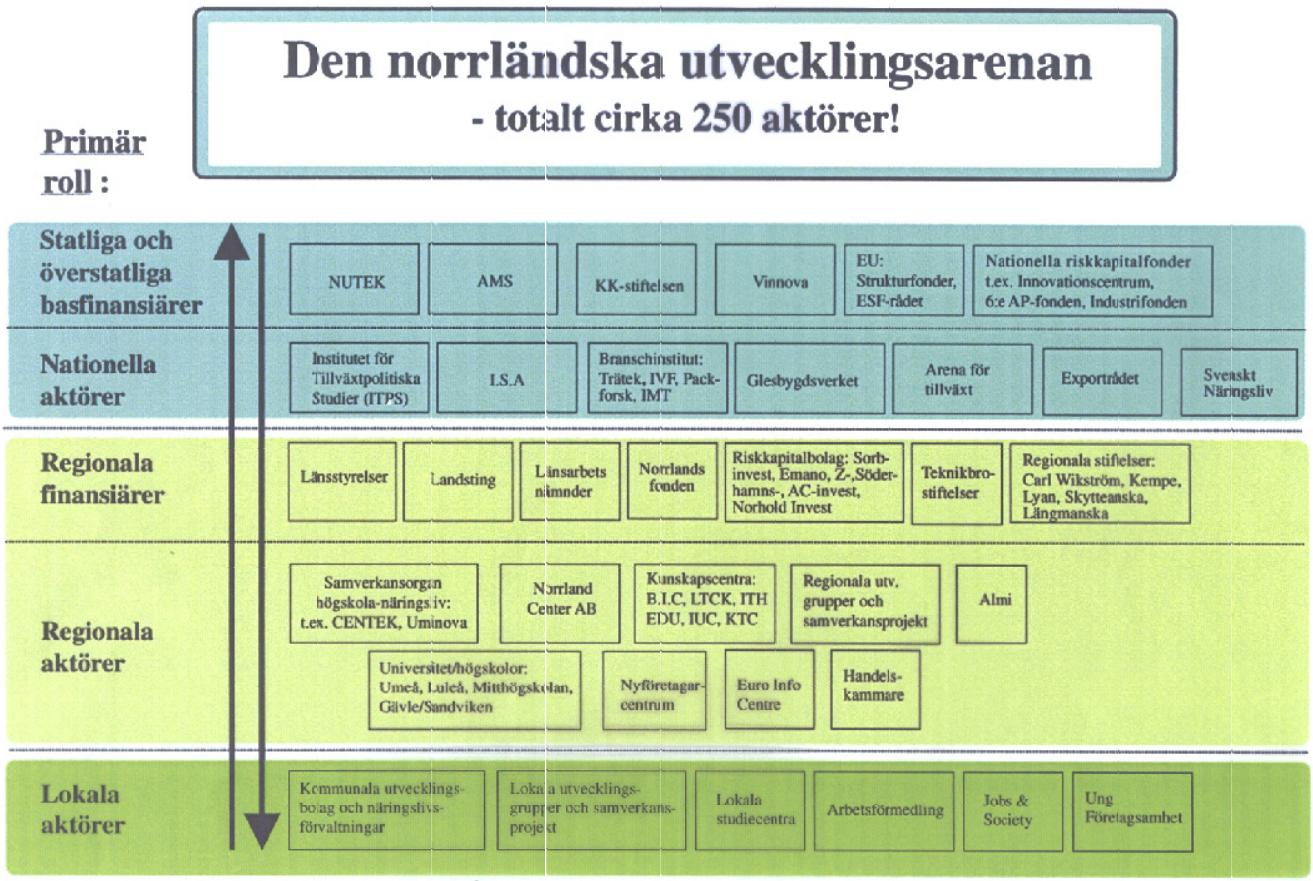
Problemet med analysdelen är att ta steget från att samla grunddata i olika databaser, och att sammanställa dem så att det blir sammanhållna och givande slutsatser av dem. Det ska vara möjligt att se alternativa perspektiv och att argumentra utifrån underlagen. De ska ge underlag för diskussion och slutsatser som så leder till handling. Analysgruppen i det jämtländska arbetet har haft påtagliga svårigheter med detta. I det hänseendet är inte RUP-arbetet något enskilt exempel. I det jämtländska tillväxtprogrammet avslutas analysdelen med en matris där de fyra olika aspekterna i SWOT listas. Någon annan sammanhållen bild av situationen eller andra former av slutsatser ger knappast denna sammanställning. Länken mellan denna matris, och de åtgärder som föreslås i programmet är också svagt tecknad. Analys är förvisso en krävande verksamhet, intellektuellt och tidsmässigt. Men det går inte att komma ifrån att om de åtgärder som föreslås, och de program som man enas om inte grundas på

genomtänkta och förankrade analyser – ”så här upplever vi sammantaget att läget är i regionen nu utifrån det som skett” – då blir det inte mycket till program heller. Och kanske i än mindre grad någon aktivitet.

Lärandet är förstås kopplat till detta. Det finns en rik källa av erfarenheter att ösa ur. Tankekraft, tillväxtavtal, tillväxtprogram. 35 år av regionala insatser som lokaliseringar. Erfarenheter av EUs strukturfonder och olika projekt finns sedan 1996. Ändå är det påtagligt lite av detta som tränger fram i det praktiska arbetet, i exempelvis RUP. En kort orientering kring erfarenheterna inledde den RUP-dag jag beskrev från Gamla Teatern när några erfarna delgav sina intryck. Men dessa lades sedan åt sidan. Den programtrötthet som kännetecknar en trevande inledning på RUP-arbetet i allmänhet i regionen resoneras det heller inte så mycket om. Ett dokument som tillväxtprogrammet där lärande som begrepp har en framskjuten plats i texten, lyfter heller inte fram erfarenheterna från tidigare arbeten. Analys och lärande bör innebära både en reflektion över gjorda erfarenheter och att samla data som sammanställda ger en eller flera bilder för beslutsfattare att förhålla sig till. I dessa avseenden återstår mycket att göra.

Komplext

Inlandsdelegationen har försökt sammanställa en bild av aktörer som sysslar med regional utveckling i norrlands inland:



(källa: Tord Andnor, Inlandsdelegationen)

De räknar sig fram till 250 aktörer. Bilden av hur RUP-arbetet förhåller sig till det regionala tillväxtavtalet ger också en svårtolkad bild (s. 7). Det finns en mängd förklaringar till den komplexitet som dessa illustrationer visar på. Historiska avlagringar har byggts på med nytt, utan att det gamla har ifrågasatts. I regional politik samlas regionens egna önskemål med de pålagor som centrala myndigheter och regeringen ålägger regionen. Olika former av lokala och regionala initiativ tas. Inte minst EU:s strukturfonder och dess projektbaserade inriktning förstärker detta. Det finns också konflikter mellan olika intressen, som måste överbryggas. Organisationer måste motivera sin existens. Förklaringarna kan säkert vara många fler, men problemet är att det blir svårt att mobilisera engagemang för ett arbete, när utgångspunkten ter sig så förvirrande och sammansatt.

Samtidigt är det enkla det som är riktigt svårt att åstadkomma. Här krävs förstås en tankens klarhet. Men det fordras också att konflikter i olika avseende blottläggs, förhållanden mellan regionala, lokala och centrala nivåer i en likaledes komplex samhällsapparat tydliggörs och att en enkelhet verkligen är vad som eftersträvas. Talet om samordning mellan politikområden är ett sådant exempel. Med fortfarande starka ”stuprör” som metaforen för sektorspolitik brukar vara, kan några ”hängrännor” (sektorssamordningens metafor) göra situationen mer komplex och möjligen

motsägelsefylld. Ju mer av denna typ av motsägelser det blir, metaforer för de redan insatta och nya initiativ som vagt hänger samman med tidigare verksamheter, desto besvärligare blir det att göra regionalt arbete till något mobiliserande. Komplexiteten visar därmed också själva processens begränsningar. Det blir för svårt att första skeendet för andra än de redan insatta. För dessa insatta kan uppgiften att förstå det komplexa bli krävande nog. Ofta krävs erfarenhet av tidigare processer och att aktörer förstår underförstådda antaganden. Att göra politik av allt detta för de folkvalda i Rådet är en svår uppgift. Att relatera det som nu ska ske till erfarenheter av det som tidigare gjorts, blir också mycket besvärligt. Att resonera kring vad som kan komma ut av det i olika avseenden är knepigt, och att betrakta det i ljuset av aktivitet på lokal nivå kan också kännas avlägset. När komplexiteten är så stor, får kraften läggas på annat. Nu gäller det att förstå de nya nationella instruktionerna och tankegångarna, applicera dem på den egna lokala och regionala situationen och få till en process och ett dithörande programdokument. Snart blåser det nya vindar, eller åtminstone gäller det att parera en skiftning i vindriktningen. Då ska en ny typ av texter skrivas ihop. Risken är att detta blir vad som återstår av lärandet i den regionala politiken på regional nivå; anpassa sig till den centrala nivåns språkbruk och förväntningar på slutprodukten. Men finns då någon kraft över för själva det regionala och lokala utvecklandet?

Blir RUP det nya LM och Vinetta?

LM Ericssons och KF:s etableringar på 60-talet i Östersund var betydelsefulla för Jämtlands län, som härigenom för första gången fick riktigt stora industriarbetsgivare. De fick i rapportens inledning vara exempel på dåtidens regionala ambitioner, det som kallades lokaliseringspolitik. Att mobilisera länet för programskrivande har nu en åttaårig historia, vars resultat räknat i arbetstillfällen naturligtvis inte låter sig jämföras med industrietableringar. Men hur ska Tankekraft, tillväxtavtal och tillväxtprogram bedömas och förstås? Utifrån vilka kriterier går det att avgöra om utvecklingsarbetet varit framgångsrikt? Den här rapporten har inte ambitionen att besvara den typen av frågor. Här ställs de, och tankar kring hur de skulle kunna besvaras har presenterats. Den grundläggande idén är att svaren inte går att finna i det som sker i sammanträdesrum, utan att sökandet måste börja ute i företag, lokala sammanslutningar av företag och aktiva medborgare, bland länsbor som vill utveckla sin bygd och sin region. Hur studierna av det ska länkas till programskrivningarna är den utmaning som denna rapport utmynnar i. Problemen i form av statlig sektorslogik, oklar ledning på regional nivå, osäkerhet om hur analyser och gamla erfarenheter tas tillvara och en hög komplexitet i regionalt utvecklingsarbetet har tecknats ner. De gör knappast utmaningen i regionalt utvecklingsarbete mindre.

Referenslistan

SOU 2000:87, (2000). Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

Aronsson, P. (1995). Regionernas roll i Sveriges historia. Östersund, Expertgruppen för forskningom regional utveckling.

Brulin, G. (2002). Faktor X : arbete och kapital i en lokal värld. Stockholm, Atlas : Arbetslivsinstitutet.

De Propris, L. (2002). "Types of innovation and and inter-firm co-operation." Entrepreneurship & Regional Development **14**: 337-353.

Ehn, P. (2004). Den styrda frivilligheten- exemplet tillväxtavtalen. Den organiserade frivilligheten. M. Boström, A. Forssell, K. Jacobsson and K. Tamm Hallström. Malmö, Liber Ekonomi.

Engstrand, Å.-K. (2003). The Road Once Taken. Transformations of Labour Markets, Politics, and Place Promotion in Two Swedish Cities, Karlskrona and Uddevalla 1930-2000. Stockholm, Arbetslivsinstitutet.

Hudson, R. (1999). "The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: A Sympathetic Critique of the limits to Learning." European Urban and Regional Studies **6**(1): 59-72.

Johansson, J., G. Hallin, et al. (2000). Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionalpolitiken. Stockholm, Landstingsförbundet.

Larsson, L. (2002). När EU kom till byn : Leader II - ett sätt att styra landsbygdens utveckling. Uppsala, Dept. of Social and Economic Geography [Kulturgeografiska institutionen].

Lawson, C. and E. Lorentz (1999). "Collective Learning, Tacit Knowledge and Regional Innovative Capacity." Regional Studies **33**(4): 305-317.

Malmberg, A. (2002). Klusterdynamik och regional näringslivsutveckling - begreppsdiskussion och forskningsöversikt. Östersund, Institutet för tillväxtpolitiska studier (Swedish Institute for Growth Policy Studies).

Maskell, P. (2001). "Towards a Knowledge-based Theory of the Geographical Cluster." Industrial and Corporate Change **10**(4): 921-943.

Montelius, F. and H. Petersson (2003). Skånes tillväxtavtal. En intressent- och processutvärdering. Malmö, Arbetslivsinstitutet.

Nordregio, Ledningskonsulterna, et al. (2000). Regionala Tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på cnetral nivå. Nordregio Working Paper. Stockholm, Nordregio.

Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. New Princeton, N. J., Princeton University Press.

Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York, Simon & Schuster.

Sätre-Åhlander, A.-M. (2003). Är välfärdsstaterna Sverige och Norge på väg åt olika håll? Om den nationella politikens roll i glesbygdens utvecklingsprocesser. Stockholm, Arbetslivsinstitutet.

Westerberg, L. (2003). Perspektiv på regionalt utvecklingsarbete i kölvattnet av prop. 97/98:62. Kooperation, ideellt arbete och lokal ekonomisk utveckling. A.-M. Sätre-Åhlander. Stockholm, Föreningen Kooperativa Studier.

Westholm, E., M. Moseley, et al. (1999). Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory.

Det regionala tillväxtprogrammet 2004-07 för Jämtland
(www.z.lst.se/tillvaxt/rtp_031006.pdf)