



# Behövs regioner?

Redaktörer: Fredrik Rakar och Pontus Tallberg



BEHÖVS REGIONER?



FREDRIK RAKAR OCH PONTUS TALLBERG (RED.)

# BEHÖVS REGIONER?

## REGLAB

Reglab är ett forum för lärande om regional utveckling. Här möts regioner, myndigheter, forskare och andra för att lära sig mer. Vi driver gemensamma utvecklingsprojekt, vi fördjupar de regionala analyserna och vi lär av varandra.

Mycket av Sveriges utvecklingskraft koncentreras i dag till den regionala nivån. Utmaningarna är många – men också möjligheterna. Reglab är en plattform för att fördjupa kunskapen kring de regionala utvecklingsfrågorna.

Som del av Reglab har man tillgång till alla medlemmars specialkunskap. Man är en del av ett kompetensnätverk som ger omvärldsbevakning och benchmarking och deltar i framtidsdiskussionen kring utvecklingen av Sveriges regioner.

Reglab har 24 medlemmar: 21 regioner/län, Vinnova, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och Tillväxtverket. För andra organisationer som är involverade i regional utveckling finns möjligheten att bli Reglab-partner.

© Medverkande författare

Redaktörer: Fredrik Rakar och Pontus Tallberg

Grafisk form: Christer Wigerfelt

Omslag: Jesper Fermgård

Översättningar:

kapitlet av Michael Steiner och Michael Ploder: Fredrik Rakar

kapitlet av Andrés Rodríguez-Pose: Rebecca Padar

Tryck: Exakta Printing 2013

Utgivare: Reglab, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting  
ISBN 978-91-637-2370-4

## INNEHÅLL

EVA MOE	7
<b>Förord</b>	
FREDRIK RAKAR OCH PONTUSTALLBERG	9
<b>Behövs regioner?</b>	
JAN EDLING	13
<b>Tillväxtens regionala logik</b>	
MONIKA JÖNSSON	27
<b>Region Dalarna – en samlande regional aktör</b>	
ANNA LINDBERG	47
<b>E-hälsa i Norrbotten</b>	
CHRISTIAN LINDELL	61
<b>Kompetensplattformar i Skåne</b>	
LARS NIKLASSON	77
<b>Från rivalitet till samverkan i Östergötland</b>	
LARS LINDKVIST	95
<b>Lokal och regional kultur i Småland</b>	
OLA JONSSON	109
<b>Den dynamiska regionen – hur omvandling, tillväxt och förnyelse kan skapas</b>	
MICHAEL STEINER OCH MICHAEL PLODER	153
<b>Internationell utblick: Steiermark – från gammal industri till kluster</b>	
ANDRÉS RODRÍGUEZ-POSE	173
<b>Institutionernas roll för den regionala utvecklingen</b>	
FREDRIK RAKAR OCH PONTUSTALLBERG	185
<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	
<i>Medverkande författare</i>	187





## Förord

Behövs regioner? är vår nyfikna fråga i Reglabs första antologi, där vi ger oss ut på en utforskande resa i det regionala Sverige, för att se vad som pågår och huruvida det har någon betydelse för landets utveckling och tillväxt.

Den regionala nivån har inga självklara traditioner i Sverige. I stället brukar landet institutionellt beskrivas som ett timglas – starkt i den nationella toppen, brett och tungt på den lokala botten – men tunt där emellan, i den regionala mitten. Men det är en bild som är på väg att förändras. De svenska regionerna får nu en allt större roll i viktiga utvecklingsfrågor: kompetensförsörjning, infrastruktur och kollektivtrafik, innovationssystemet, kulturen.

Om den regionala huvuduppgiften tidigare var som projektfinansiär, blir det nu allt viktigare att också vara intermediär – att koppla ihop beslutsfattare inom EU, nationella myndigheter, kommuner och företag i satsningar där alla behövs för att man ska nå framgång. Allt oftare är det regionen som agerar värd, ser till att alla känner sig bekväma och vill samspela.

På de kommande sidorna finns flera exempel på hur ett område tar fart när regionen tar värdskapet: Region Skånes erfarenheter av att via kunskap och analys ta ledarskapet inom kompetensförsörjning, Norrbottens utveckling av e-hälsa som ett tillväxtområde där ett parallellt regionalt och internationellt arbete blivit en hävstång, Region Dalarna som omskapat krispaketet till en modell för tillväxtpaket.

Tillsammans bildar de en berättelse om att regionen har och kan

ta en viktig roll för utveckling och tillväxt. Behovet av en mötesplats och ett regionalt ledarskap verkar vara desamma, oavsett regionens förutsättningar.

I det ligger också en förhoppning: att våra texter ska inspirera och bidra till det regionala lärandet. I Sverige har vi fortfarande en ”regional oreda” – den förväntade regionreformen är för tillfället avblåst, förändringarna går långsamt och en del misströstar. Men oordning är också ett läge av möjligheter; så länge systemet är formbart – innan platserna är fördelade – finns alltid chansen att påverka: att ta utrymme, utveckla nya arbetsformer och skapa allianser. Exempelen från Småland och Steiermark i Österrike visar att även de till synes mest utdömda idéer och miljöer med engagemang, visioner och en stor portion tålamod och hårt arbete kan omskapa sig och växa till succéer.

Vårt svar på bokens fråga är alltså obetingat ja – och nu bjuder vi in dig att läsa vidare och fundera på vad du tycker?

Eva Moe

*Verksamhetschef Reglab*

Jag vill tacka alla medverkande skribenter som delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter och rikta ett särskilt tack till Sveriges kommuner och landsting, SKL, som bidragit med idéer, kloka synpunkter och finansiering, som gjort den här boken möjlig.

## Behövs regioner?

Tillväxt har blivit ett honnörsord i visioner och strategiska dokument på såväl europeisk som nationell och subnationella nivåer. Europeiska ministerrådet har i strategin Europa 2020 lyft tillväxt som en prioritering men tillväxten ska vara smart, hållbar och en tillväxt för alla. Dessa tre prioriteringar ligger till grund för de strategier som ska implementeras i respektive medlemsstat.

Den akademiska litteraturen om hur tillväxt skapas är omfattande men tar oftast utgångspunkt i nationella förutsättningar eller i funktionella områden oavsett politisk territoriell indelning. Utgångspunkten i denna antologi är istället olika former av territoriella enheter på subnationell nivå, allt från regionförbund till fullfjädrade regioner.

Ansvar för den regionala utvecklingen har under lång tid legat på staten genom att respektive länsstyrelse haft ansvaret för länets utveckling. På 1990-talet inleddes ett skifte i synen på detta genom att försöksverksamhet med utökat regionalt ansvar inleddes i Skåne och Västra Götaland från 1 januari 1999. År 2001 lämnade regeringen en proposition till riksdagen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (2001/02:4). Med detta introducerades ett nytt politikområde kallat Regional utvecklingspolitik. Bakgrunden var den regionalpolitiska utredningens betänkande SOU 2000:87.

Politiken ska enligt propositionen bygga på ökad sektorssamordning och regionala hänsynstaganden. Grunden för detta ska vara de regionala tillväxtprogrammen och olika tillväxtfrämjande åtgärder inklusive EU:s strukturfonder. Syftet är att uppnå starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt

företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå. I propositionen lyfts fram att samverkan mellan aktörer är ett viktigt instrument för utvecklingsarbetet.

Denna proposition kan sägas vara det som inlett skiftet av svensk policy från regionalpolitik till regionpolitik. Genom att tillvara varje regions särskilda fördelar kan den totala tillväxten stärkas. Den regionala självstyrelsen kan ses som ett led i detta skifte och detsamma gäller för de kommuner och landsting som i sitt län bildat så kallade samverkansorgan. Regioner och samverkansorgan är två modeller för hur ansvaret för regional utveckling är organiserat idag i Sverige. Båda dessa modeller finns representerade i denna antologi. Den tredje varianten för utvecklingsarbetet är fortfarande att i län, där det inte finns regioner eller samverkansorgan, kvarstår ansvaret på länsstyrelsen. Detta gäller till exempel i Norrbottens län.

Det gör att utgivarna av denna bok också valt ett bidrag från landstinget i detta län. Norrbottens läns landsting har inte det formella utvecklingsansvaret men är en direktvald politisk nivå vilket gör landstinget till en viktig aktör i länet. Förutom det nämnda landstinget har utgivarna valt en av de direktvalda regionerna med längre erfarenhet av utvecklingsansvaret, Region Skåne. I antologin ingår också bidrag från två regioner av modell samverkansorgan: Region Dalarna och Östsam (Östergötland).

För att ge ett vidgat perspektiv på den svenska regiondebatten kan det vara av stort värde att göra en jämförelse med en region som ligger utanför landet. För detta ingår ett bidrag från universitetet i Graz i Österrike som diskuterar delstatens Steiermarks ansvar för utvecklingsarbetet. I och med att Österrike är en federation har Steiermark starkare mandat än de svenska regionerna, men ingen egen beskattningsrätt. Genom att jämföra med en delstat som har starkare mandat kan frågan om huruvida den svenska mellannivån saknar några instrument för utvecklingsarbetet bedömas.

Syftet med denna antologi är att i olika bidrag spegla den subnationella nivåns roll genom några konkreta projekt. Varje bidragsgivare har fått välja vilket för sin beskrivning. Det gör att boken innehåller skiftande projekt som i sig inte har samband med varandra mer

än aktuell form för regionalt ansvar. Den övergripande frågan för antologin är i någon mening den roll den regionala aktören spelar. Kommer projekten igång utan den regionala nivåns medverkan eller initiativ?

I antologin ingår också ett bidrag som med kultur som utgångspunkt visar hur regionala och lokala nivåer har viktiga och avgörande roller att spela för att projekt ska komma igång. Bidraget visar på att mandatet i sig ger möjlighet att vara igångsättare. Antologin ägs av bidragsgivarna och förutom att vara en intressant läsning hoppas utgivarna att den kan stimulera till ett lärande mellan olika subnationella nivåer. Inte minst hoppas utgivarna att bidraget från Steiermark ska inspirera till att ökat intresse för erfarenheter från andra länder som kan leda till ökat internationellt ömsesidigt lärande. Antologin syftar inte till att föreslå någon form för hur den subnationella nivån i sig ska organiseras utan enbart påvisa att det finns en logik i en nivå mellan nationell och lokal nivå för i vart fall vissa delar av utvecklingsarbete.



## Tillväxtens regionala logik

Globaliseringen har lett till en kraftigt ökad specialisering av den globala produktionen. Stora skillnader i arbetskraftskostnader mellan länder medför att varor som tidigare tillverkades i höglöneländer utsätts för hård konkurrens av låglöneländer. Eftersom höglöneländer har svårt att konkurrera om arbetskraftskostnader måste de konkurrera med produktivitet, kunskap och unicitet.

Strävan efter unicitet leder till en strävan hos företag att arbeta med innovationer, nya produkter och produktionsprocesser som är svåra för andra länder att kopiera, särskilt om de är patentskyddade. I en innovationsdriven ekonomi kommer företagen i ökad utsträckning att söka kunskaper hos forskare inom universitet och forskningsinstitut.

Men unicitet innebär inte alltid att företag måste tillverka alltmer avancerade tekniska produkter eller system. Företag som utvecklat unika affärsmodeller har också stora konkurrensfördelar. Ikea och H&M är två exempel på företag som byggt sina positioner på två svenska basnäringar (möbler och konfektion). De har båda kombinerat svensk design med utländsk låglöneproduktion och en världsomspännande logistik för att kunna marknadsföra och sälja sina produkter på en global marknad.

## Konkurrenskraftiga regioner

I en ekonomi, där företag specialiserar sig på unika produkter och affärsmodeller, skapas sofistikerade regionala kunskapsnätverk. Företag arbetar tillsammans i kluster och de samarbetar med underleverantörer, konsulter, högskolor och forskningsinstitut. Kontakterna är ofta täta och informella, vilket förutsätter närhet. De samverkande företagen och organisationerna ställer krav på att kompetent arbetskraft finns tillgänglig, vilket i sin tur ställer krav på utbildningssystem, arbetsmarknadspolitik, lokaltrafik etc.

Den globala specialiseringen för således inte bara med sig en omfördelning av produktion mellan länder utan också att betydelsen av funktionella näringsgeografiska regioner växer. Svenska fordonsregioner, livsmedelsregioner och regioner med finansiella tjänster som specialitet tävlar med andra länders regioner med motsvarande specialiteter.

Det har blivit allt viktigare att företag i en region samverkar för att nå konkurrenskraft genom satsningar på forskning och utveckling, framgångsrika affärsmodeller och exportframgångar. Genom att samverka kan företag anta utmaningar som varje företag på egen hand har svårt att klara av. De kan ta en order som det enskilda företaget inte har kapacitet att utföra, de kan komplettera varandra i fråga om kompetens och specialisering. De kan tillsammans finansiera och genomföra innovations- och utvecklingsprojekt, samtidigt som de i samverkan blir mer attraktiva för högskolan att samarbeta med. I samverkan växer företagens styrka att genomföra större exportsatsningar när de kan erbjuda offerter med komplexa system, snarare än de enskilda komponenter som vart och ett av de enskilda företagen kan producera. Klustersamverkan kan vara början till konstellationer där företag fusioneras med varandra.

Högskolor och forskningsinstitut måste i ökad utsträckning arbeta nära regionens företag och bistå med utbildning och forskningsinsatser, både till de stora företagen men i ökad utsträckning också till de små och medelstora företag som i jakten på unicitet kommer att efterfråga forskarnas kunskaper om material, produktionsprocesser mm. Den tid är förbi, då högskolan kunde sluta sig i sitt elfenbenstorn. Men akademien har svårt att samarbeta med de mindre företagen.



Klustersamverkan mellan företag ökar chanserna till samarbete, men på sikt behöver intermediärer i form av industriforskningsinstitut och produktutvecklingskonsulter medverka som språkrör mellan näringsliv och akademi.

Den globala specialiseringen medför också att nya krav ställs på de politiska organen. Vid sidan om skola, vård och omsorg ställs nu också krav på regionala myndigheter att fatta de avgörande lång- och kortfristiga besluten kring näringspolitik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, infrastrukturpolitik osv. Många av dessa uppgifter har tidigare hanterats på statlig nivå men en decentralisering närmare de specialiserade funktionella regionerna blir alltmer nödvändig då specialiseringen förfinas och olika regioners behov blir alltmer olika.

För att en region ska kunna utveckla sin konkurrenskraft krävs alltså insatser från såväl näringsliv som akademi och politik. Man brukar kalla denna treenighet för trippel helix. Samverkan mellan de tre måste ske, framför allt i frågor som rör långsiktiga investeringar i kompetensförsörjning, infrastruktursatsningar eller olika tillväxtprojekt. Ett instrument för detta har varit de ”regionala tillväxtprogram”, och ”regionala utvecklingsprogram”, som utarbetas under ledning av regioner, regionförbund och länsstyrelser. Tyvärr har detta planeringsinstrument i huvudsak kommit att bli en angelägenhet för tjänstemän och politiker i offentliga organ. Näringsliv och akademi har deltagit i planeringsarbetet i begränsad omfattning, sannolikt beroende på att de regionala politiska organen ännu saknar ekonomiska resurser och att den politiska makten över besluten fortfarande ligger i händerna på statliga organ med regional verksamhet (”stuprör”) som Arbetsförmedlingen och Trafikverket.

### **Funktionella och administrativa regioner**

Funktionella regioner har inga tydliga administrativa gränser och likt amöbor förändras gränserna ständigt beroende på vilka företag och organisationer som för tillfället ingår i ett kluster. Vi kan hitta flera funktionella regioner inom begränsade delar av ett län. Ett län kan till exempel innehålla ett träkluster, ett aluminiumkluster och

ett elektronikkluster, vart och ett med sin funktionella region. Andra funktionella regioner sträcker sig över flera länsgränser och ibland också över nationsgränser (till exempel Öresundsområdet).

Funktionella regionala kluster förändras med tiden. I takt med att de stora företagen blir alltmer internationaliserade söker de i ökad utsträckning nya underleverantörer och konsultföretag i de länder där de växer. Följden blir att deras tidigare partners i Sverige blir av med sina viktiga kunder. I Gnojeregionen pågår ett arbete med att omorientera företagen till nya uppgifter som kan attrahera nya kundkategorier. Ökad samverkan mellan företag med olika kompetens, både på varu- och tjänsteproduktion kan vara ett sätt att möta nya utmaningar.

Med hänsyn till den funktionella regionens amöbaliknande karaktär kan man aldrig förvänta sig att politiska beslut kan fattas av en sådan region. Sådana beslut måste fattas av församlingar som omfattar ett väl avgränsat geografiskt område – en administrativ region. Länen är administrativa regioner som skapats för andra ändamål än att medverka till global konkurrenskraft. De nuvarande länen har sina rötter i en gammal krigs- och uppborrdspolitik och har under efterkrigstiden kommit att bli administrativa gränser för landstingens sjukvårdspolitik, kollektivtrafik mm. Länsgränserna stämmer inte särskilt väl med näringsgeografiskt funktionella regioner eller arbetsmarknadsregioner. Mycket talar också för att flertalet län är för små för att klara av den nödvändiga decentraliseringen av beslut från statlig nivå till regional nivå.

I Sverige, liksom i andra länder i den ”gamla världen”, diskuteras därför nya administrativa gränsdragningar för den del av politiken som handlar om skapandet av regional konkurrenskraft. I Sverige brukar vi tala om 6-8 regioner med vardera ungefär 1 miljon invånare. Skåne och Västra Götaland är exempel på regioner av den storleken. Dessa regioner har tidigare fungerat som en försöksverksamhet, som nyligen har permanentats. Regeringen har också givit Halland och Gotland status som regioner, men i övriga delar av landet har processen att skapa större regioner stannat av. Nu återstår att se om Mats Sjöstrands utredning av statens egen regionala indelning kan skapa en ökad klarhet i vilka uppgifter som staten ska åta sig och

vilka som bör åligga administrativa regionala organisationer. Om inte regionbildningsprocessen påskyndas finns en stor risk att Skåne och Västra Götaland, som är regioner med egen beskattningsrätt och relativt långtgående delegation från den kommunala organisationen, kommer att fortsätta att distansera sig i förhållande till de svaga regionbildningar utan beskattningsrätt, som vi kan se i resten av landet.

### **Hela Sverige kan inte leva**

Den globala konkurrensen har haft olika effekter i olika delar av Sverige. Bäst har det gått för regioner som haft en beredskap att ersätta arbetsintensiv industriproduktion med en produktion som är mer kunskapsintensiv, mer tjänsteinriktad och mer inriktad på att nå en global marknad. Helt klart har de stora tekniska högskolorna varit en viktig faktor i utvecklingen, men även andra regionala högskolor har fungerat som magneter för människor och företag. Vi börjar nu också se hur högskolorna specialiserar sig alltmer kring de utbildnings- och forskningsuppgifter som har betydelse för de regioner där de är verksamma.

Allra bäst har det gått för de tre storstadsregionerna. Göteborgsregionen fortsätter att vara en av Europas starkaste verkstadsregioner, mycket tack vare en långt driven specialisering och en breddning från ren industri till industri med ett stort tjänsteinnehåll. Malmöregionen håller på att växa samman med Köpenhamn. Skånes särskilda mandat att bedriva en övergripande regional utvecklingspolitik har haft stor betydelse för att så skett. Detta hade knappast varit möjligt om Skåne hade varit ett regionförbund med vetorätt för kommuner och landsting. Stockholmsregionen håller på att utvecklas till en av Europas ledande tjänsteregioner. Stockholm är säte för många internationella företag med Skandinavien och Baltikum som marknad. Även andra delar av Sverige, till exempel Mälardalen, Östergötland och delar av Småland och Norrland har haft en positiv utveckling med befolkningstillväxt och en växande ekonomi.

Men stora delar av Sverige har mött globaliseringen som en negativ företeelse som till stor del fört med sig företagsnedläggningar, minskande befolkning, försämrad ekonomi och service. I dessa delar av Sverige

är arbetslösheten högre liksom antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, långtidssjukskrivna och förtidspensionerade. Hit hör regioner som tidigare hade stor betydelse för Sveriges ekonomi och sysselsättning, men som numera stagnerar. Dalsland, Värmland, Bergslagen och delar av Norrland hör till de regioner som haft en negativ utveckling, även om det här och var finns kommuner som lyckats bryta mot mönstret. Delar av Norrland har till följd av den globala efterfrågan på de fyndigheter som gruvnäringen ger kunnat uppleva ett uppsving i ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Utslagningen av arbetskraft i svaga regioner är oerhört kostsam för Sverige som helhet. De samlade transfereringarna vid arbetslöshet och långvarig ohälsa i hela landet uppgick 2004 till 121 miljarder kronor. Regionalpolitik, EU-stöd och kommunal skatteutjämning till svaga regioner kostade ytterligare 42 miljarder. Sammanlagt destinerades 6,5 procent av BNP till olika åtgärder som är förknippade med utslagning från arbetsmarknaden. Dessa utgifter måste alla regioner solidariskt finansiera, vilket innebär att utgifterna konkurrerar med investeringar i tillväxtskapande åtgärder, till exempel utbildning, infrastruktursatsningar, forskning och utveckling etc.

Med fler människor i jobb och minskat behov av individuella och regionala transfereringar ökar förutsättningarna att göra de offentliga investeringar som stärker hela landets konkurrenskraft. Med större och starkare administrativa regioner skapas den kritiska massa som krävs för att också dagens svaga regioner ska kunna rustas för deltagande i den globala konkurrensen och därmed positivt bidra till hela landets tillväxt.

Även om det är universitetsorter och vissa näringspolitiskt viktiga centra, som kommer att ha de största förutsättningarna att delta i den globala konkurrensen, är inte hoppet ute för andra typer av orter. Förorter till större städer har goda förutsättningar att utvecklas till attraktiva boendemiljöer för dem som arbetar i den globala konkurrensen. Det gäller även stadsnära rekreationsorter, där stadsborna kan hämta andan. Också vissa mer perifera orter har förutsättningar att etablera sig som rekreationsorter för en vidare publik, till exempel fjällvärlden i Jämtland och Dalarna, liksom Jukkasjärvi med sitt ishotell. Den som studerar dessa orter kommer att finna att en

stor del av framgångarna bygger på en förmåga till samverkan mellan företag som är beredda att ingå i kluster där hotell, skidliftar, transporter kringupplevelser som till exempel hundslädesåkning och restauranger uppträder under gemensamma internationella varumärken och bokningsrutiner.

Men det kommer också att finnas orter, som aldrig kommer att hitta förutsättningarna att delta i den globala konkurrensen. Dessa orter kommer att få se de yngre flytta till mer dynamiska regioner och den offentliga och privata servicen försämras innan de slutligen går samma öde till mötes som Birka en gång gjorde.

Den tid är förbi då de politiska partierna arbetade för den politiska doktrinen ”Hela Sverige ska leva”, vilket ofta innebar att man gjorde utfästelser för varje by och gård också i landets mest avlägsna delar.

### **Den regionala utvecklingspolitikens mål**

Under den gamla doktrinen ”Hela Sverige ska leva” har Sverige under lång tid bedrivit en regionalpolitik som går att likna vid den gamla fattigvårdspolitiken. Det har handlat om kompensatoriska bidrag till regioner som haft det svårt. Den nya doktrinen ”Livskraft och tillväxt i hela landet” måste arbeta på andra premisser. Det gäller att likt socialtjänstreformen på 1980-talet skapa förutsättningar för regioner att utvecklas med egen kapacitet och egna förutsättningar. Den nya regionala utvecklingspolitiken syftar ytterst till att skapa konkurrenskraft i hela Sverige, men med särskild tonvikt på att stärka de regioner som inte klarar detta med marknadens hjälp.

- Den regionala utvecklingspolitiken måste utformas på ett sådant sätt att den inriktas på att fostra ekonomiskt ansvarstagande och självständighet, snarare än bidragsberoende hos de regioner och företag som är föremål för stödet.
- Den regionala utvecklingspolitiken måste inriktas på att skapa bestående strukturer för näringslivsutveckling. Enstaka satsningar på enskilda projekt, som inte ingår i en genomtänkt regional strategi (till exempel regionalpolitiska tillväxtprogram) bör så långt möjligt undvikas.

- Ett huvudmål för den regionala utvecklingspolitiken bör vara att öka de svaga regionernas förmåga att anknyta till den globala ekonomin och de exportmöjligheter som där ges.
- Ett annat mål bör vara att så långt möjligt öka den ekonomiska integrationen i svaga regioner. Näringslivets, akademins och den regionala offentliga sektorns resurser bör samordnas för att stärka regionens konkurrenskraft när det gäller kompetensförsörjning, innovationsinfrastruktur, forskning och utveckling och fysisk infrastruktur. Genom olika regionala program kan förmågan hos små och medelstora företag att öka FoU-intensiteten och exportgraden höjas. Program bör också stödja företagens integration i moderna affärssystem.
- Stödet bör i så stor utsträckning som möjligt inlemmas i moderna finansieringsformer, som möjliggör en förräntning av insatserna och därmed en längre hållbarhet för det ekonomiska stödet. Riskkapital, lån mot egeninsatser, såddfinansiering bör så långt möjligt kopplas till olika former av regler för avskrivning och royalties.
- Utformningen av det stöd som Sverige erhåller från EU måste samordnas med den regionala utvecklingspolitiken så att olika stödinsatser inriktas mot målet att skapa 6-8 starka regioner med ökad ekonomisk självständighet. Stödet från EUs strukturfonder bör samordnas med stödet från EUs socialfond så att regionala utvecklingsinsatser och insatser för kompetensutveckling och utsatta individer får den utformning som passar varje region.

### Uppgifter med en regional logik

Genom att olika typer av beslut decentraliseras från den statliga nivån till 6-8 regioner skapas nya förutsättningar att anpassa besluten till regionala förutsättningar och att nå samordningsfördelar mellan olika politikområden. Genom att politiken decentraliseras blir det också mer intressant för näringsliv och akademi att delta i arbetet med regionens utvecklings- och tillväxtplaner.

Det är väl känt att en stor del av den utslagning som sker av arbetskraft i svaga regioner är relaterad till förekomsten av ett

svagt näringsliv i regionen, dåliga kommunikationer mellan boendorter och orter där människor arbetar eller studerar, låg utbildning hos individer som blir av med jobbet osv. Genom att kombinera näringspolitik, infrastrukturpolitik och utbildningspolitik med arbetsmarknadspolitik och rehabiliteringsinsatser kan en region uppnå betydligt mer effektiva insatser än vad dagens likriktade statliga sektorspolitik förmår åstadkomma. De områden som bör decentraliseras är de som har en regional logik och där det finns synergieffekter att hämta. På dessa områden bör regionen avväga intressen, sätta mål, prioritera, fördela pengar och vara drivande.

Tabellen nedan är ett försök att strukturera olika politikområden efter vad som har en regional respektive nationell logik. Givetvis måste stat och regioner samarbeta i samtliga politikområden.

### *Politikområden med regional respektive nationell logik*

<b>Politikområde</b>	<b>Regional logik</b>	<b>Nationell logik</b>
<b>Övergripande politik</b>	Regionala tillväxtprogram Regionala utvecklingsprogram Fysisk planering Regional sammanhållningspolitik och regionalt ansvar för EU:s strukturfonds- och socialfondsprogram	Goda statsfinanser och en sund ekonomisk utveckling Allmänna näringsklimatfaktorer (regelsystem, skattesystem, energipolitik mm) Nationell sammanhållningspolitik Anpassning av statlig sektorspolitik till regionernas verksamhetsområden
<b>Tillväxt- och utvecklingspolitik</b>	Marknadskompletterande stöd till företags- och affärsutveckling (innovationsarbete, inkubatorer, produktutveckling, export mm) Klusterinitiering Finansiell infrastruktur (Almi, såddfonder, venture capital) Regionala noder för investeringsfrämjande	Nationella program för utveckling av näringsliv och regioner (Tillväxtverket, Vinnova, Export- och investeringsrådet, Exportkreditnämnden m fl) Investeringsfrämjande åtgärder Analys och utvärdering (Tillväxtanalys)

<b>Politikområde</b>	<b>Regional logik</b>	<b>Nationell logik</b>
<b>Utbildningspolitik</b>	Kompetensförsörjning grundad på långsiktiga behov hos näringsliv och offentlig sektor (regionala kompetensplattformar) Samordning av gymnasieutbildning, yrkesutbildning, högskoleutbildning Kompetensutveckling för vuxna	Ramlagstiftning och allmänna riktlinjer för utbildning i grundskola, gymnasieskola och högskola Finansiellt stöd vid kompetensutveckling för vuxna (kompetenskonton)
<b>Forskningspolitik</b>	Forskning vid högskolor och forskningsinstitut Högskolans samverkan med det omgivande samhället Regional forskningsfinansiering via EUs strukturfonder Excellence center	Forskningsfinansiering Nationella program för behovsmotiverad sektorsforskning (t ex bioteknik, genforskning) Nationella program för ökad FoU-kompetens hos små och medelstora företag Kvalitetssäkring av regionala forskningsinsatser (Vinnova)
<b>Arbetsmarknadspolitik</b>	Matchning av sökandes och företags efterfrågan inom regionen Kompetenshöjande insatser Ökad rörlighet genom bl a skapande av vidgade lokala arbetsmarknadsregioner	Allmänna riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken och dess stödformer Samordning av interregional och internationell förmedlingsverksamhet Uppföljning och utvärdering
<b>Landsbygds- och storstadspolitik</b>	Landsbygdsutveckling Integrationspolitik Boendefrågor	Övergripande ansvar, uppföljning och utvärdering
<b>Infrastruktur</b>	Regionförstoring (regionaltrafik som ökar rörligheten i utbildning och arbetsmarknad) Kollektivtrafik Förvaltning av nationella transportnoder Utbyggnad av regionala IT-nät	Planering och ansvar för stråk och noder i den nationella och internationella transportpolitiken (järnväg, flyg, hamnar, riksvägar omlastningscentraler) Stöd till regional IT-utbyggnad
<b>Miljöpolitik</b>	Regional miljöpolitik Samverkan med kommunernas miljöpolitik	Nationell miljöpolitik Uppföljning och tillsyn av regional miljöpolitik
<b>Internationellt agerande</b>	Internationella överenskommelser, EU-arbete som rör regionen (t ex Östersjösamarbete) Internationella kontor på platser av betydelse för regionen (t ex Bryssel)	Utrikespolitik Handelspolitik Biståndspolitik
<b>Hälsa- och sjukvård</b>	Regionsjukvård Samordning med den lokala närskvården och äldreomsorgen	Samordning av nationell specialistvård som decentraliserats till olika regionsjukhus



## Några exempel från denna bok

I de kapitel som följer i den här boken kan ni se några illustrationer från olika regioner av en tillämpad regional utvecklingspolitik. Det som kännetecknar alla exempel är att politiken inte från början är stöpt enligt en viss mall utan att den växer fram genom ständig prövning.

Kapitlet från Östergötland illustrerar en del av de svårigheter som måste övervinnas innan den regionala utvecklingen kan bli framgångsrik. Den tidigare rivaliteten mellan den tidigare framgångsrika arbetarstaden Norrköping och kunskapssamhällets stad Linköping var länge förödande för det regionala samarbetet, men genom att tillsammans enas om att se Östergötland som en del av en global struktur skapades så småningom förutsättningar för utvecklingen av konceptet ”den fjärde storstadsregionen”. Men mycket kvarstår innan länet kan gå vidare. Hur ska övriga delar av länet inlemmas i en större regional strategi? Vad kommer Ostlänkens byggande att innebära för den fortsatta utvecklingen och vilka övriga regioner behöver Östergötland samverka med för att den större strukturen ”Östra Götaland” ska bli verklighet?

Kapitlet om Boda (Kalmar län) och Vandalorum (Jönköpings län) illustrerar problem, som många små regioner brottas med – nämligen att de fokuserar på lokala utvecklingsprojekt utan att projektens överlevnad sätts in i en större regional strategi. Hur kan regionen medverka till att kulturverksamheter av detta slag utvecklas från lokala företeelser till verksamheter med global räckvidd? Hur kan verksamheternas livskraft öka genom strategier för förlängda säsonger, arbetskraftsförsörjning och kompetensförsörjning?

Några av dessa problem har man försökt att möta i Dalarnas Fjällpaket. Det som förut var några attraktiva skidbackar har genom en fokusförskjutning kommit att utvecklas till ett professionellt regionalt tillväxtprojekt. Företag som tidigare uppträtt enskilt har insett fördelarna med klusterbildning, gemensam bokningscentral och långsiktig utveckling av orten som ”destination”, inte bara för svenska kunder utan för en växande export. Lokomotivföretaget Skistar har en viktig roll i detta, men också de regionala och statliga investeringar som skett i den lokala infrastrukturen (gemensam-

hetslokaler, vägar, järnväg, flygplats mm). Den regionala strategin försöker också att ta sig an det eviga problemet med korta säsonger, dels genom utveckling av destinationen från vintersportort till en ort med aktiviteter för nya målgrupper året runt och dels genom att utveckla ortens attraktivitet för dem som ska arbeta där genom ökade möjligheter till studier och kompetensutveckling.

I kapitlet från Norrbotten kan vi se hur regionen försöker att överbrygga de stora avstånden mellan regionens orter med distansöverbryggande IT-teknik. Sjukvården blir en viktig testbädd för dessa strävanden och utvecklingen av nya tekniker kan mycket väl exporteras till liknande regioner i andra länder men också till rena storstadsmiljöer. Regionen är också mycket framgångsrik när det gäller utveckling av distansöverbryggande IT-teknik inom andra områden, inte minst genom att utveckla strategier som möjliggör utvecklingen av innovationer i olika branscher mer oberoende av geografisk lokalisering.

Kapitlet från Skåne visar hur man från regionens sida tagit tag i en fråga, som under decennier blivit ignorerad på grund av en bristande samordning mellan lokala och regionala intressen samt statlig stuprörspolitik. Det är den viktiga frågan om hur den regionala kompetensförsörjningen kan förbättras, dels på lång sikt genom en bättre planering av framtida utbildningsbehov och dels på kort sikt genom en bättre matchning av arbetskraft till regionens näringsliv och organisationer. Kapitlet visar hur region Skåne genom ett ödmjukt förhållningssätt gentemot lokala och statliga intressenter på området lyckats skapa sig ett förtroende hos alla aktörer att ta en ledande roll i kompetensförsörjningspusslet – ett pussel i gränslandet mellan utbildning, livslångt lärande, arbetsmarknadspolitik och regionaltrafik.

Kapitlet från österrikiska Steiermark sammanfattar mycket av det som tas upp i mitt teoretiska avsnitt om varför regioner behövs. I Steiermarks fall var globaliseringen mycket påtaglig med drastiska företagsnedläggningar som följd. Detta tvingade fram en regionbildning. Redan tidigt stod det klart att det inte längre gick att stötta ett näringsliv på nedgång. I stället har innovationssystem med aktörer från näringsliv, akademi och samhälle vuxit fram som

svar på utvecklingsbehoven. Såväl företag som akademi förstod att man måste satsa på en affärsdriven forskning och utveckling vid sidan av den fria nyfikenhetsforskningen. Företagen insåg också att man måste samverka i nätverk och klusterbildningar om man skulle lyckas med en internationalisering av de små och medelstora företagen. Det regionala tillväxtpolitiken fokuserades på regional konkurrenskraft med stöd av institutioner som utbildningsväsende, arbetsmarknadspolitik och regionaltrafik.



## Region Dalarna – en samlande regional aktör

I Dalarna ser vi i dag, trots en internationell lågkonjunktur, att ABB växer inom kraftöverföring, Spendrups investerar och koncentrerar sin produktion och Ikea etablerar sig i Borlänge. Nystart av gruvor förbereds, samtidigt som Boliden investerar 4,5 miljarder kronor i Garpenbergsgruvan. Dessutom görs stora investeringar inom besöksnäringen i fjälldestinationerna. Sammantaget ställer alla dessa investeringar krav på samordnade insatser – insatser som behöver ske ovanför den lokala nivån, men under den nationella.

Det kommer att krävas god infrastruktur för att transportera varor ut på den internationella marknaden och utländska besökare in till destinationerna. Olika aktörer behöver också samverka för att sörja för tillgång till kompetens – med bredd och spets – samt vara lyhörda för andra frågor som måste lösas för att utvecklingen och expansionen ska bli möjlig. Att skapa förutsättningar för företagens framtida växt har i Dalarna blivit ett arbetssätt som initierades genom det så kallade Fjällpaketet. Här beskrivs vad Fjällpaketet representerar och hur det vuxit fram, vilka resultat som hittills kan skönjas, vad det inneburit för det regionala tillväxtarbetet och hur arbetssättet spridit sig till andra områden.

### **Stor besöksnäring blir än större**

Besöksnäringen räknas som en växande bransch i världen, så också i Sverige. Jämför man besöksnäringen med andra branscher

i Sverige, beräknas exportvärdet vara större än för personbilar och omsättningen mer än för jordbruk, skogbruk, yrkesfiske och gruvnäring tillsammans. Om man ser till var i Sverige besöksnäringen är stark, brukar det beräknas utifrån antalet gästnätter i olika regioner. Dalarna har tolv miljoner gästnätter, vilket gör länet till den tredje största destinationen, efter stadsregionerna Stockholm och Göteborg. Dalarna har fördelen av sitt läge med fjällvidder och kulturbygder på ett näbart avstånd från storstäderna. Dalarna har en mycket stark vintersäsong med olika former av skidåkning som dragare, men också en bra sommarsäsong med många aktiviteter kring sport och kultur. Det är många som firar midsommar i Siljansbygden.

Besöksnäringen i Dalarna har en lång historia. Första gången ordet ”turist” nämns i svensk text sägs vara i en teckning från Falu gruva 1824. I och med järnvägens utbyggnad ökade också tillströmningen av turister, Tällberg och Rättvik tog redan då emot kungligheter, konstnärer och celebriteter på pensionat och hotell. Turismen har sedan dess vuxit till en betydande näring som erbjuder svenska och internationella besökare upplevelser som Dalhalla, Tomteland, Sommarland och Orsa Björnpark. Nya produkter utvecklas kring vandring, hantverk och sport inom de så kallade kulturella och kreativa näringarna.

Generellt sett har besöksnäringen svårt att hävda sin betydelse i förhållande till andra branscher. Besöksnäringen består av många små företag, som sammantaget erbjuder besökaren upplevelser i kombination med möjligheten att äta, övernatta och resa – man brukar säga att ”besöksnäringensfabriken” inte är lika synlig som andra fabriker. I Region Dalarnas tillväxtarbete har besöksnäringen lyfts fram som en prioriterad bransch, ett så kallat styrkeområde som har lika stor betydelse för regionen som stål- och verkstadsindustrin. En del av denna satsnings beskrivs nedan, där det berättas om klustret Destination Dalarnas engagemang för att attrahera internationella besökare i fjällområdet.

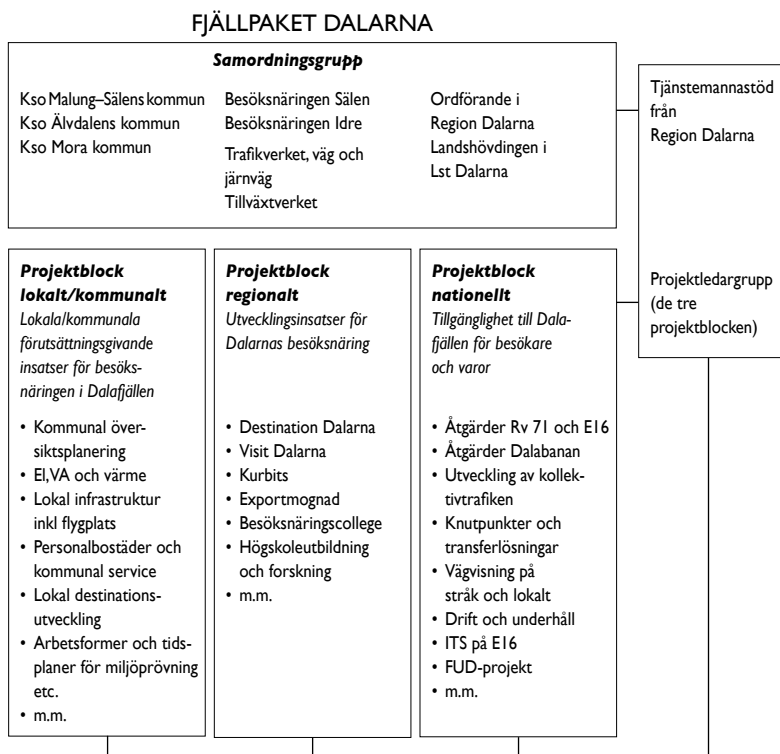
I och med att besöksnäringen betraktas som en betydande bransch blir också viktiga utvecklingsfrågor hör sammade. Fjällpaketet som vi här ska diskutera är ett exempel på en större mobilisering av lokala, regionala och nationella aktörer som utgår från besöksnäringens

behov. I samband med att Region Dalarna gjorde en ”regional systemanalys” 2008 uppmärksammades att företagen i dalafjällen och på den norska delen av fjällen planerade för 27 000 nya bäddar de kommande 10-15 åren. Detta skulle ge ett betydande tillskott till de nuvarande cirka 75 000 bäddarna i området och göra att området blir den största vinterdestinationen i norra Europa. En så stor expansion innebär att anläggningar och arbetsplatser ska etableras och att nya produkter måste utvecklas för de kommande gästerna.

Om man ser framför sig en fabrik eller annan större platsbunden verksamhet som ska etableras, startas en mängd aktiviteter. På samma sätt måste en mängd åtgärder samordnas för en turistisk destination, där det handlar om att stödja expansion inom många mindre verksamheter, speciellt när destinationen spänner över flera kommuner – två i Sverige och två i Norge. Under namnet Fjällpaketet koordineras nu tre separata projekt som var för sig förbereder destinationen för den kommande expansionen.

Ett projekt hanterar samhällsplaneringsfrågor utifrån de lokala förutsättningarna. Här återfinns till exempel lokal infrastruktur för transporter av besökare och varor samt hur man försörjer området med vatten, avlopp, elektricitet och uppvärmning av byggnader och anläggningar. Det andra projektet utvecklar besöksnäringens förutsättningar genom ett regionalt klusterarbete. Här byggs ett lärande för att mindre företag ska kunna ta ett steg mot mer förädlade produkter, bättre distributionskanaler, intensivare nationell och internationell marknadsföring och försäljning. Ett tredje projekt rör tillgängligheten till och från destinationen och rör nationella aktörer. Dagens trafikinfrastruktur är redan ansträngd och frågan är hur det ökande resandet ska klaras på ett hållbart sätt när fritidsresorna ökar. De tre projekten med lokala, regionala och nationella aktörer samordnas av en grupp som administreras av Region Dalarna (se figuren nedan).

Figur: Organisation av Fjällpaket Dalarna.



### Projekt: Lokal och kommunal kontext

Sälen, Idre, Trysil och Engerdal är de fyra kommuner på den svenska respektive norska sidan av gränsen som strävar efter att bli en sammanhållen internationell turistregion. Den blivande destinationen utgörs i dag av vintersportanläggningar som räknas till de största i norra Europa. Det finns omkring 100 000 bäddar för besökare och besöksnäringen i området omsätter drygt 3,5 miljarder per år, tillsammans svarar man för cirka 3 000 arbetstillfällen. Turistföretagen planerar en betydande expansion; förutom nya bäddar också stora investeringar i skidanläggningar och andra attraktioner



och vill utveckla området till en attraktiv året runt-destination. För att säkra denna utveckling och företagens expansionsplaner krävs ett gränsöverskridande samarbete mellan de fyra kommunerna, ett samarbete som i sin tur ställer krav på andra aktörer på regional och nationell nivå.

### *Kompetensförsörjning*

En utmaning för företagen är kompetensförsörjning: att kunna rekrytera, men också att utveckla den egna personalens kompetens. Ambitionen att bli en internationell vinterdestination ställer krav på ett professionellt bemötande av internationella gäster och en attraktiv produktmix för nya kundgrupper. Internationella besökare ställer ofta högre krav på service, bemötande och specifik kunskap om olika gruppers önskemål. Engelska är obligatoriskt, men även ökade språkkunskaper för att möta gäster från östra Europa och Baltikum blir viktigt. I projektet vill man öka kunskapen om nya marknader, trender, kommunikation och hur man säljer produkter till olika kundgrupper. Man vill också öka kunskapen om ett gott värdskap bland kommunala företrädare och hos alla boende i lokalsamhällena.

Ett problem är att destinationen ligger i ett område med minskande befolkning. Kompetensen måste i allt större omfattning rekryteras från andra delar av Sverige och Norge. Här vill man pröva nya former för att utbilda den befintliga personalen och för att locka nya grupper till servicenäringarna, genom att erbjuda högre studier intill skidanläggningarna. Man erbjuder högskoleförberedande utbildningar och en starta eget-utbildning som ska stärka möjligheterna att etablera nya upplevelseföretag och servicefunktioner som kommer att behövas när destinationen expanderar.

I en före detta väffelstuga mitt i en skidbacke har Campus Sälen skapat möjligheter att läsa på högskola i fjällmiljö, för bofasta och säsongsjobbare. Studielokalen är försedd med modern teknik och Högskolan Dalarna erbjuder distanskurser och program. Nedanför backen finns personallägenheter som blir studentboende, i området finns också möjligheter till "nationsliv" – restauranger och fritidsaktiviteter har studentrabatter. Högskolan Dalarna är positiv till att

erbjuda turismutbildningar på ett nytt sätt och det hela är ett bra exempel på hur man kan försörja besöksnäringen med arbetskraft, samtidigt som de anställda får chans att bygga upp sin kompetens genom akademiska studier.

En annan form av kompetensförsörjning är att utbilda ungdomar som direkt kan få anställning i företagen. Här samarbetar gymnasieskolor i länet och turistnäringen i ett "Besöksnäringcollege". Man provar också en modell att erbjuda personer som flyttat in från andra länder, säsongsanställningar inom hotell och restauranger. Arbetsförmedlingen erbjuder dem en grundläggande utbildning, som kompletteras av Besöksnäringcollege med en mer specifik branschutbildning.

### *Samhällsservice och teknisk infrastruktur*

Den kommunala servicen skiljer sig åt mellan kommuner i Norge och Sverige. Det är en utmaning att överkomma olikheter och hinder, och skapa en godtagbar servicenivå för alla i området. Trafiken inom destinationen kommer att öka, vilket gör att polis, brand- och räddningstjänst måste samordnas. Efterfrågan på sjukvård kommer att öka från dem som bor i stugor och på hotell. Sammantaget finns en rad angelägna frågor om samhällsservice för anställda, besökare och lokalbefolkning som är av lokal, men även regional och nationell karaktär. Ett exempel är att polismyndigheterna i Hedmark och Dalarna redan nu diskuterar hur man ska förbereda sig för en stor mängd utländska besökare, när och om den planerade nya flygplatsen byggs.

En av de största utmaningarna i projektet är att undersöka om det finns förutsättningar för att etablera en flygplats som skulle ge direktanslutning till den europeiska marknaden. Den tänkta flygplatsen Sälen-Trysil airport måste anslutas till nya vägar och transportutbudet utvecklas för resenärer som inte har egen bil: taxiutbudet, biluthyrningar och kollektivtrafik.

Det är också viktigt att utreda vad expansionen av gästbäddar innebär för localsamhällena i destinationen. I dag finns stora hotellanläggningar och stugbyar nära skidbackarna och en mängd privata stugor utspridda över fjällområdet. Förutom hotell och stugor kommer det att byggas olika typer av arenor och anläggningar för

kommersiella servicefunktioner. Det innebär i praktiken att det ska byggas hela nya samhällen inom destinationen och det är fördel om planläggningen kan ske på ett samordnat sätt. Några utmaningar för den fysiska planeringen är:

- Att utveckla ett effektivt, tryggt och miljövänligt transportsystem till destinationen.
- Att förbättra lokala transporter och serviceverksamheter inom destinationen bland annat för att underlätta för dem som reser med kollektiva transportmedel.
- Att hitta lösningar för vatten och avlopp till byggnader, som tar stor hänsyn till omgivande skyddsvärda områden.

För att få en samsyn på de lokala planfrågorna har kommunerna tagit fram en översiktsplan som omfattar de fyra kommunerna. Stor möda har lagts på att föra en bred dialog med medborgare och företag. Om ambitionen om en hållbar destination ska kunna förverkligas, är en väl förankrad demokratisk dialog lika viktig som att skydda naturmiljöerna.

### *Gränsregionalt mervärde*

Fjällpaketets arbete på den lokala nivån involverar fyra kommuner på vardera sidan om nationsgränsen. Man samarbetar strategiskt och praktiskt genom att dra nytta av varandras kompetenser. På så sätt byggs relationer och nätverk, som ökar närheten mellan människor som hittills varit åtskilda av administrativa och mentala gränser.

När de inblandade aktörerna arbetar tillsammans blir de konkreta planeringsproblemen tydliga. Den samsyn man byggt upp kring strategiska prioriteringar blir en grund för att fatta gemensamma beslut om vad som måste göras. I samordningsgruppen för projektet finns kommunernas högsta ledning, inklusive näringslivsansvariga, tillsammans med representanter från de regionala aktörerna Hedmarks fylkeskommun och Region Dalarna. I projektet finns alltså aktörer med kapacitet att direkt fatta beslut om operativa insatser.

Projektledaren för blocket lokal och kommunal kontext, Ingemar Kylberg, menar att ett av de viktigaste redskapen för att lyckas med

ett samlat arbetssätt med korta beslutsvägar är att ta fram ett gemensamt faktaunderlag. Det är viktigt att synliggöra vad som behöver göras och agera därefter. Faktaunderlaget utgörs i det här fallet av en systemanalys för hela destinationen. I systemanalysen beskrivs betydelsen av en samlad storregional utveckling som ska leda fram till en gemensam svensk-norsk turismdestination med ett attraktivt utbud hela året. Den enskilt viktigaste satsningen för destination är att bygga en ny flygplats och ett tillhörande vägsystem.

### **Projektblock: Regional kontext**

IDalarna är kluster ett verktyg för regional utveckling. Destination Dalarna är ett av dessa klusterinitiativ, med ansvar för att stödja besöksnäringens företag i Fjällpaketet. Engagemanget i Fjällpaketet ligger i linje med Destination Dalarnas vision: *Dalarna är norra Europas ledande och mest spännande besöksdestination*. I Fjällpaketet arbetar klustret för att öka försäljningen till internationella kunder, produktutveckling och produktpaketering, kompetensförsörjning och en ökning av destinationens exportmognad.

#### *Attrahera internationella besökare*

I dag har Dalarna en låg andel internationella gäster, även om det är en stor destination. För att etablera den nya året runt-destinationen i fjällområdet måste man i mycket högre grad än tidigare attrahera gäster från utländska marknader. En del i detta arbete är att öka företagets internationella kontakter och förbereda dem för ökad export. Det handlar också om att destinationen ska öka marknadskommunikationen gentemot nya marknader. Det finns redan en försäljnings- och bokningsplattform [www.visitdalarna.se](http://www.visitdalarna.se) som företagen kan ansluta sig till och som erbjuder Dalarnas samlade utbud av attraktioner. Destination Dalarna har också ingått partnerskap med den nationella aktören Visit Sweden. För den tänkta året runt-destinationen i fjällområdet kommer detta partnerskap väl till pass, för export av turistiska produkter och tjänster.

Visit Sweden har en utarbetad metod där man avgör om en destination är mogen för den internationella marknaden, bland annat

krävs att man erbjuder internationellt intressanta produkter och kan bryta igenom den globala konkurrensen om turisternas uppmärksamhet. Genom att samarbeta med Visit Sweden, får Dalarna tillgång till långsiktiga affärssamarbeten för att attrahera fler utländska besökare och utveckla destinationen. En exportmogen destination inkluderar besöksnäringens företag, men också indirekt andra aktörer i området i ett långsiktigt och strategiskt arbete. I Fjällpaketet ska Visit Swedens affärsmodell implementeras i Dalafjällens destinationsbolag och företag, men också andra aktörer ska engageras via Destination Dalarna. Exempel på aktiviteter är kompetensutveckling inom internationell försäljning, PR- och kommunikation, kampanjer, exportmognadskunskap för företag och analys av nya marknader.

### *Gemensam produktutveckling*

För att attrahera fler besökare måste det finnas intressanta produkter att erbjuda resenärerna, både för svenskar och besökare från andra länder. Inom Destination Dalarna utvecklas metoder för att skapa nya produkter och för att arbeta på ett mer innovativt sätt. Inom besöksnäringen utgörs produkterna nästan alltid av en tjänst som produceras i samma stund som den konsumeras. Det är viktigt att utveckla produkter som är kvalitetssäkrade, paketerade och pris-satta för att motsvara, eller helst överträffa, kundernas förväntningar. Det är också viktigt att utveckla affärsmodeller som gör att värden kan återinvesteras i företagen. Sådana processer har man utarbetat inom Destination Dalarna, de bygger på ett gemensamt lärande – företag lär sig genom se hur andra har gjort. Därefter skapar man nya produkter, anpassade efter Dalarnas specifika förhållanden.

Ett exempel på detta är ett antal företag som gjorde en studieresa till Skottland, som resulterade i att företagen utvecklade nya produkter för cykelentusiaster på flera besöksmål i Dalarna. ”Att cykla i fjällen” är en av produkterna. Fler produkter som tar vara Dalarnas natur- och kulturförhållanden är på väg att utvecklas och kvalitetssäkras på liknande sätt.

Arbetsättet har visat sig fungera för produktutveckling, men också för att öka lärandet och samarbetet mellan företagen. Lotta Magnusson, processledare för klustret Destination Dalarna, lyfter

gärna fram lärande om produktutveckling och bedömer i detta specifika fall att det finns en stor utvecklingspotential för just cykelprodukter i Dalarna. Hon menar ”att vara aktiv och cykla på sin semester är en trend som ökar i hela världen. Dalarna har väldigt bra förutsättningar och anläggningarna i fjällen ser positivt på att få fram en stark produkt under den gröna perioden”.

### **Projektblock: Nationell kontext**

Generellt sett är vägarnas infrastruktur dimensionerad för normalflöden, det vill säga den tar inte hänsyn till trafikökningen som fritidsresorna tillför. Under vintersäsongen, i synnerhet torsdagar-söndagar i samband med stugbyte, ökar trafikbelastningen i Dalarna enormt och det kan uppstå stora köbildningar. Besökare till fjälldestinationerna använder i huvudsak egen bil. Det är vanligt att en vistelse i fjällen uppgår till en vecka och att besökarna reser till och från destinationen samma dag. Det betyder att trafikströmmar till och från fjällen uppgår till 50 000-60 000 resor i båda riktningar när det är stugbyttardagar. Denna trafik påverkar flöden långt söderut i landet, på både den norska och svenska sidan. När turistanläggningarna nu inriktar sig på helårsverksamhet kommer trafiktoppar att inträffa fler gånger under året. Frågan är hur en långsiktigt hållbar trafikförsörjning ska utformas, då varken dagens väg- eller järnvägstransportsystem ensamt kan ta hand om det ökande resandet?

I dag finns inte någon gemensam trafikslagsövergripande bild av hur turistanläggningarna ska trafikförsörjas på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt. Trafiklösningarna för turistresor till de stora destinationerna i Sälen, Idre och Grövelsjön som ingår i den planerade året runt-destinationen bör utredas ur ett trafikslagsövergripande perspektiv där resenären sätts i centrum. Ett sådant arbete kräver engagemang från många aktörer, kanske främst besöks- och servicenärings, men också kommunerna, regionen och Trafikverket. Det gäller att skapa en gemensam målbild och därefter enas om strategier för att nå dit.

I det nationella projektblocket ska ett utvecklingsarbete pröva att utforma en trafikslagsövergripande plan för en hållbar trafikförsörj-

ning till Dalafjällen. En del i utvecklingsarbetet handlar om att hålla samman olika projekt i länet som ska utveckla besöksnäringens transportförsörjning och integrera dem med Trafikverkets uppdrag att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv trafikförsörjning. Här har Trafikverket en självklar roll, liksom Region Dalarna som ansvarig för den regionala länstransportplanen och länsvisa kollektivtrafiken. Arbetet kännetecknas av en ständigt pågående dialog, med en nära koppling till genomförandet av de långsiktiga nationella planerna för transportsystemet, och länstransportplan.

Drivkraften för parter att medverka i processen är nyttan av att samarbeta, även om motiven och perspektiven för de olika aktörerna är olika. Trafikverket förväntas delta utifrån behovet av att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för hela landet. Motivet för företagen inom besöksnäringen är att tillföra ett mervärde för besökarna och därmed förbättra förutsättningarna för lönsamheten.

Ett resultat av arbetet med Fjällpaketet är Dalarnas länstransportprogram. Den framhålls ofta som en förebild när det gäller att beakta turistnäringens behov av infrastruktur för resande. Region Dalarna och Trafikverket fortsätter nu samarbetet kring ett särskilt program för trafikförsörjningen för Dalafjällen som tar utgångspunkt i en den planerad året runt-destinationen. Andra konkreta resultat är förbättringar av vägarna till fjällen och den nya europavägen E16 som invigdes hösten 2012. Man har också pekat ut tre ”proppar” som lyfts i den nationella planen och i länstransportplanen.

Den stora knäckfrågan för alla parter i Fjällpaketet är att hitta hållbara lösningar för att öka tillgängligheten för utländska resenärer. Ett alternativ är att etablera en flygplats i Sälen som ger service till hela fjällområdet i både Norge och Sverige. Ett annat alternativ som utreds är en utveckling av flygplatsen i Mora, med anslutning av nya transferlösningar mellan trafikslagen till området. Mora blir i alla händelser en viktig nod för olika resalternativ.

### *Sälen-Trysil-Idre airport*

I regional analysen över SITE-området, det vill säga Sälen, Idre, Trysil och Engerdal utreds särskilt en planerad flygplats i Sälen.

I utredningen fastslås att utan en gemensam flygplats är det inte möjligt för destinationen att expandera, områdets funktionalitet och attraktivitet försvagas. Den planerade flygplatsen ska i så fall innefatta reguljärtrafik och säsongsbetonad chartertrafik. Den reguljära trafiken beräknas ske året runt till/från Oslo och Stockholm med flygplan med en kapacitet på 30-70 passagerare. Enligt beräkningar kan trafiken under en femårsperiod öka till ca 60 000 passagerare per år.

Säsongstrafiken bedöms ske december-april och bedrivs från regioner i Sverige och Norge, som Göteborg, Malmö, Helsingborg/Ängelholm, Växjö, Kalmar, Bergen, Stavanger m fl. Kring Östersjön finns också flera intressanta, potentiella marknader som passar in i målbilden, främst Helsingfors, Åbo, St Petersburg, Köpenhamn och de baltiska staterna. Tyskland är en viktig potentiell marknad, eftersom många tyskar har ett stort intresse av regionen. Även Storbritannien och Holland är marknader som är av intresse. Det är också för dessa marknader som nya besöksnäringens produkter utvecklas och lanseras genom Destination Dalarnas försorg. För en större flygplats i regionen anses Sälen vara den enda plats som uppfyller kraven på flygförutsättningar, bullerstörningar och utsläpp till luft och vatten. Läget utreds för närvarande för en miljöprövning.

Tillgänglighetsfrågan är central för Fjällpaketets samordningsgrupp som anstränger sig till det yttersta för att underlätta processen att hitta hållbara transportlösningar. Det gränsöverskridande engagemanget är Fjällpaketets styrka. Under arbetes gång dyker nya frågor och problem upp, som man löser gemensamt. De separata projekten har stor frihet att initiera egna insatser och uppmanas att komma med synpunkter på helheten och andra gruppers arbete. Alla uppmanas att bryta nya tankebanor, utbyta erfarenheter och förmedla kontakter. Det öppna arbetet och de korta beslutsvägarna ska göra skillnad.

## **Region Dalarna som samordnande regional aktör**

Region Dalarna är ett kommunalförbund som bildades 2003 av länets samtliga kommuner och Landstinget Dalarna. Uppdraget var att



ansvara för, samordna och effektivisera det regionala utvecklingsarbetet i länet. Det handlar om näringslivsutveckling, omvärldsanalys, projektmedel, infrastruktur- och europafrågor, besöksnäring och kollektivtrafik. Region Dalarna har, liksom andra regionförbund, vuxit in i det regionala ledarskapet – från att ha varit en ny aktör till att numera vara etablerad och känd. Denna utveckling beskrivs kort nedan.

Det formella regionala ledarskapet är uttryckt av Sveriges riksdag och regering och pekar ut Region Dalarna som ansvarig för den regionala utvecklingen i Dalarna. Region Dalarnas ordförande Leif Nilsson understryker det i en ledare i dagspressen.<sup>ii</sup> Där skriver han:

*Region Dalarnas uppdrag är utformat av staten nationellt men också av våra medlemmar, kommunerna och landstinget. Uppdraget från staten utökas med vår politiska initiativrätt där vi tar de initiativ och driver de frågor som vi anser viktiga utan att behöva fråga staten eller någon annan om lov. Det är en styrka och ett ansvar som vi är fullt ut beredda att ta, precis som det regionala ledarskapet i Dalarna.*

Detta regionala ledarskap, som Region Dalarna förväntas ta, bekräftades i en utvärdering som gjordes 2010. Där gavs Region Dalarna den rollen av andra offentliga aktörerna i länet: kommuner, landsting, högskolan, länsstyrelsen med flera. I Region Dalarnas verksamhetsplan anges också att regionförbundet ska spela en avgörande roll för Dalarnas utveckling, samordna och effektivisera det regionala utvecklingsarbetet samt att vara en mötesplats för kreativa och framåtsyftande samtal och initiativ för Dalarnas utveckling.

Ett annat perspektiv på ett regionalt ledarskap är den roll regionen tar sig och får förtroendet för att ha. Fjällpaketet är ett exempel på att Region Dalarnas politiker och regionförbundets tjänstemän initierar och driver ett samordnat arbete. Så implementeras ett synsätt och ett arbetssätt som ska göra skillnad i närtid. Fjällpaketet är i det sammanhanget ett exempel på hur Region Dalarna tagit taktpinnen för att underlätta för företagens framtida investeringar i fjällen. Regionchefen Göran Carlsson säger att ”det ska inte bero på bristande förutsättningar i Dalarna när företagen tar sina beslut utifrån af-

färsmässiga bedömningar”. Med andra ord kan paketen sägas vara ett uttryck för det regionala ledarskapet, där en regional företrädare tar initiativet och samordnar de offentliga aktörerna. Ledord för detta synsätt är att Region Dalarna ska vara en *förutsättningsgivare*.

### *Hur riggades Fjällpaketet?*

Signalen att något måste göras aktualiserades i arbetet med den nuvarande länstransportplanen för Dalarna. Där lades grunden för inriktningen på insatserna, nämligen att transportinfrastrukturen för länets exportindustri måste klara att få ut godset från den varuproducerande industrin och få in besökarna till turistindustrin. Den inventering som gjordes av företagens planerade investeringar i fjällområdet var en ögonöppnare. Med detta grundlades synsättet att offentliga aktörer lokalt, regionalt och nationellt ska så långt det är möjligt underlätta för företagen att realisera sina planer.

Ett viktigt motiv var besöksnäringens betydelse för Dalarna. Investeringar i turistnäringen leder direkt till fler jobb. Ökad produktion i näringen innebär att fler besökare tas omhand av fler anställda och/eller fler företagare. Expansionen av antalet bäddar ökar, det leder i sin tur till fler restauranger, liftar och aktiviteter, som kräver ytterligare investeringar i byggnationer och därmed fler jobb. Besöksnäringen är ett prioriterat styrkeområde för Region Dalarna. Regionen medverkar aktivt i utvecklingen av klustret Destination Dalarna och stödjer utvecklingen av lokala destinationer i länet.

Fjällpaketet är ett exempel på att Region Dalarna, som en del av det regionala ledarskapet, tar initiativet och driver en process. Region Dalarna vill på så sätt bidra till att skapa goda förutsättningar för näringen att expandera. Förutom det ökande resandet till och från destinationen i fjällområdet insåg man tidigt att expansionen skulle medföra omfattande utbyggnadsplaner. Något måste göras för att underlätta förverkligandet av företagens investeringsplaner i Dalafjällen.

I de inledande diskussionerna med näringens företrädare pekades tre områden ut som extra viktiga att börja jobba med. Först hur infrastrukturen skulle klara resandet och transporterna till och från fjällen, men också hur man kan utforma lösningar för att det ökade resandet ska kunna ske på annat sätt än genom egna bilar? Därefter

aktualiserades frågan om kompetensförsörjning. En ökning av antalet bäddar innebär att ny personal måste rekryteras, nya anläggningar och ett utökat utbud under större delar av året innebär att både ny personal och nya företagare behöver attraheras. Ett tredje område som diskuterades var hur den lokala infrastrukturen i form av bostäder, skolor, barnomsorg, VA och elförsörjning skulle lösas. Det är de fyra kommunerna, de befintliga lokalsamhällena, som ska omvandlas till en året-runt destination för nordiska och internationella besökare. Denna omvandling berör frågor på lokal, regional och nationell nivå, men lika mycket handlar det om enskilda individer och företag.

Inledningsvis diskuterades också ett fjärde område: myndighetsutövning inom områden som natur- och miljövård, planarbete och alkoholutskänkning. Ursprungligen tänkte man sig att företrädare för dessa områden skulle finnas med i processen som rådgivare, för att övriga aktörer skulle få en ökad förståelse för de slutliga myndighetsbesluten. Men i den slutliga utformningen av Fjällpaketet insåg man att det var omöjligt att på förhand veta vilka myndighetsfrågor som kan bli aktuella. Man valde i stället att lyfta in sakkunniga i processen vid behov.

När Fjällpaketet skulle utformas hämtades inspirationen från hur man burkar organisera sig vid kriser och stora nedläggningar – då gör man krispaket. Här översattes krispaket till ett tillväxtpaket som, genom att samla de offentliga aktörer som ”äger” de tänkta lösningarna kan bidra till att skapa rätt förutsättningar för expansionen. Aktörerna samlades i ett gemensamt arbete där var och en bidrar inom sitt område, men också är villiga att dela med sig av kunskaper och erfarenheter som kan påverka andra. Det var viktigt att finna ett arbetssätt där diskussioner och prioriteringar skapades tillsammans med turistnäringen i Dalafjällen. Inom Fjällpaketet medverkar företagens representanter i samordningsgruppen, men också genom som målgrupp i det praktiska utvecklingsarbetet i klustret Destination Dalarna.

Region Dalarna tog ansvar för att rigga projekten och att hålla samman hela Fjällpaketet. De offentliga aktörerna samlades i en samordningsgrupp där de tre direkt berörda kommunerna Mora, Älvdalen och Malung-Sälen ingår samt Region Dalarna, Länsstyrelsen

i Dalarnas län och Tillväxtverket. Det är viktigt att samordningsgruppen kan vara exekutiv i de gemensamma diskussionerna och kan göra prioriteringar tillsammans med näringens företrädare. Göran Carlsson uttrycker det: ”Vi hade därför åsikter om vilka personer som borde finnas med. Kommunerna fick signalen att de kunde utse vem de ville så länge denne var ordförande i kommunstyrelsen och Länsstyrelsen fick på samma sätt signalen att de kunde utse vem de ville så länge hon var landshövding”. I gruppen återfinns också ordföranden i Region Dalarna (ordförande i samordningsgruppen), chefen för Trafikverkets Region mitt samt den nationellt ansvarige för besöksnäringen på Tillväxtverket. Näringen i Sälen företrädades av vd:n för Skistar och i Idre utsågs vd:n för Idre fjäll.

Fjällpaketet Dalarna är inte ett traditionellt samlat projekt om man ser till finansiering eller bemanning. Delprojekten är riggade utifrån sina specifika teman, men med det gemensamma målet att skapa förutsättningar för expansionen i fjällen. Projekten är finansierade med EU:s Interreg-program eller strukturfondsmedel samt medfinansierade av Region Dalarnas projektmedel. I samordningsgruppen informerar man om de olika projektens utveckling. Det förs kontinuerliga diskussioner om problem som dyker upp och gruppen ger riktlinjer för arbetet tillbaka till projekten.

Det pågår en kontinuerlig dialog och det kan vara svårt att urskilja om resultaten i Fjällpaketet kan härledas ut insatser och beslut, inspirationer till nya processer eller om det är arbetssättet i sig som gett resultat. Delprojekten redovisas i vanlig ordning, men det kan också vara resultat som uppkommer vid sidan om projekten eller mellan projekten som får stor betydelse.

### *Har Fjällpaketet gett några konkreta resultat?*

Fjällpaketet, som det beskrivits ovan, har introducerat ett arbetssätt som mobiliserar offentliga aktörer genom att samla beslutskraften och ge bättre förutsättningar för att framtida investeringar och etableringar ska komma till stånd. Det är också ett exempel på hur ett regionalt ledarskap utövas genom samordna och forma tillgängliga resurser. För att genomföra Fjällpaketet i praktiken har tre projekt, finansierade av olika program, skapats. I projekten ingår aktörer från

lokal, regional och nationell nivå som samverkar beroende på vilka frågor som är aktuella. Fjällpaketet är på så sätt också ett exempel på flernivåstyrning där samordnade insatser initieras och koordineras av den regionala aktören, i det här fallet är Region Dalarna.

Några av de konkreta resultat som Fjällpaketet gett finns exemplifierade i de tre delprojekten som beskrivits ovan. Men det huvudsakliga resultatet ligger snarare i att man etablerat ett framgångsrikt arbetssätt. Det arbetssättet har numera överförts till det så kallade Industripaketet. I Ludvika kommun är stora investeringar på gång för närvarande. ABB utvecklar, Spendrups har beslutat att koncentrera sin produktion till Grängesberg. Förändringarna innebär investeringar på cirka en miljard kronor och tillsammans med ett planerat återöppnande av tre järnmalmsgruvor och investeringarna på Säfsen Resort, kan detta leda till 1 000–3 000 nya jobb i en enda kommun. Även i detta paket är Tillväxtverket engagerad. Man vill följa projektet från de inledande diskussionerna, genom projektet och fram till resultat och vunna erfarenheter.

I Fjällpaketet var insatserna riktade mot besöksnäringens behov, medan behoven i Industripaketet kommer från expansionsplanerna av en specialiserad högspänningsteknik, produktion av livsmedel, gruvnäring och besöksnäring – branscher som har helt olika krav på förutsättningsgivande åtgärder. Det gör att man i Industripaketet måste hantera vitt skilda behov som i huvudsak ska kunna tillfredsställas inom en kommun. I Industripaketet finns också en diskussion om kompetensförsörjning: Hur få tillgång till särskilda resurser för utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, för att klara den lokala efterfrågan på kompetens vid en vid en snabb och geografiskt mycket koncentrerad tillväxt? Det är en speciell utmaning eftersom frågan involverar flera olika myndigheter och departement med olika målbilder och prioriteringar.

Andra effekter av paketen är att aktörerna på olika nivåer får en gemensam bild av vad som är viktigt att göra och vem/vilka som kan se till att det blir gjort. För Region Dalarna har det också bidragit till att regionen i allt högre grad utövat det regionala ledarskapet. Det formella regionala utvecklingsansvaret förstärks därmed med ett ledarskap som andra upplever att man har och tar.

### *Lärdomar av de olika paketen*

Fjällpaketet och Industripaketet är exempel på insatser som mobiliserar aktörer lokalt, regionalt och nationellt utifrån konkreta planeringsutmaningar. Det är en vertikal kraftsamling som baseras på att de lokala resurserna inte är tillräckliga och behöver kompletteras med åtgärder som har regionala och nationella kopplingar. I motsats till krispaketen har dessa paket till uppgift att lösa frågor som kan hindra en potentiell tillväxt eller expansion. Paketen ska mobilisera för en positiv utveckling i stället för att lindra effekterna en negativ situation.

En svårighet med att utforma denna typ av paket är att det inte på förhand går att ange de exakta aktiviteterna. Det handlar i stället om att skapa utrymme för processer där man på förhand inte fullt ut kan precisera vilka som kommer att involveras. Att söka finansiering för en process, när finansiärer traditionellt prövar och beviljar projekt har visat sig vara svårt och tidskrävande. Processer som bygger på samverkan mellan flera offentliga aktörer och företag, kräver ett mer öppet processtöd och återkommande avstämningstillfällen, snarare än detaljerade och prissatta åtgärder i en projektplan.

Varje paket har sin logik och kräver sin specifika planering. Viktigt är betoningen på samarbete mellan offentliga aktörer och mellan det offentliga och privata. Viktigt är också att man ser det som en process – inte som ett projekt. Även om paketen är utformade som projekt är det svårt att precisera alla planerade aktiviteter eftersom man måste ge utrymme för en större oförutsägbarhet. Man kan däremot dra nytta av projektlogiken genom att sätta upp mål som alla kan kraftsamla inför. Viktiga erfarenheter:

- De nationella aktörerna bör ha uppdraget att samverka lokalt och regionalt för att med olika insatser skapa förutsättningar för stark lokal tillväxt i en avgränsad geografi och under en begränsad tid. I avsaknad av den typen av insatser är vår bedömning att vi går miste om utvecklings- och tillväxtpöjligheter.
- Stödformer för processinriktade arbetssätt behöver utvecklas, vilket kräver delvis andra former än de som gäller för projekt.
- Det gemensamma arbetet måste vara tydligt förankrat i respek-

tive organisations ledning, helst i form av ett aktivt deltagande i styr- eller ledningsgrupp. Allt för att skapa en så exekutiv miljö som möjligt och för att motverka en situation där ledamöterna måste ”gå hem och fråga först”.

*Det regionala ledarskapets roll* är att koppla samman myndigheter på den nationella nivån som är relaterad till utmaningen. Viktigt att minnas är att det är på den lokala nivån som resultatet av utvecklingsinsatserna kan avläsas.

Den regionala nivån kan skapa goda förutsättningar som rör frågor som är regionala eller har större utbredning än den lokala (läs kommunala). Utmaningen som paketen ska lösa avgränsas inte av administrativa gränser. I det regionala ledarskapet ska man vara lyhörd för vad som sker på den lokala nivån och tillsammans med andra berörda aktörer skapa goda förutsättningar som rör aktuella utmaningar. Region Dalarna tar därmed rollen att vara en förutsättningsgivare.

*Nyttan i paketen avgörs när och om vi ser att arbetet faktiskt tillför de förutsättningsgivande insatser som krävs – både för de insatser vi kunnat peka ut på förhand och de som tillkommit på vägen i den löpande processen. Det primära målet är att paketen ska bidra till att de planerade investeringarna och utbyggnaderna kommer till stånd. Om de inte gör det, ska det inte bero på att offentliga aktörer inte gett rätt förutsättningar.*

*Göran Carlsson, Region Dalarna*

i Klustret samordnar de strategiska nätverken inom besöksnäringen, så som Siljan Turism, Sälen turismintressenter, Visit Falun och Södra Dalarnas turism. Destination Dalarna samlar omkring 1000 företag, som utgör klusterinitiativets kompetensbas och målgrupp.

ii Publicerat: 2012-09-15 av Anders Mojanis, Dalarnas Tidning.





## E-hälsa i Norrbotten

I detta avsnitt beskrivs hur Norrbottens län har arbetat med att etablera e-hälsa – eller utvecklingen av framtidens sjukvård – som ett tillväxtområde.

Utvecklingen av området har skett organiskt utan en särskild strategi för e-hälsa. Däremot har det funnits program och strategier som stöttat utvecklingen indirekt. Tillräckligt många aktörer med visioner på olika poster och i olika organisationer – näringsliv, akademi, politik – har utifrån sina positioner arbetat för att utveckla området.

Under flera programperioder har e-hälsa och kunskapsintensiva tjänstenäringar varit ett prioriterat tillväxtområde. En tillbakablick i äldre strategidokument visar att tankar kring e-hälsa, distansöverbryggande teknik och en infrastruktur för informationsteknologi prioriterades redan 1995.

Ett annat prioriterat område som varit betydelsefullt i arbetet med framtidens sjukvård är internationalisering. Att ta tillvara möjligheterna med EU-medlemskapet har också varit prioriterat sedan lång tid tillbaka. Att bevaka intressen, ta tillvara möjligheter att knyta kontakter, etablera strategiska allianser och att delta i utvecklingsprogram har stått högt på den norrbottniska agendan.

Långsiktig prioritering och ett internationellt perspektiv är viktiga framgångsfaktorer, men den allra främsta drivkraften har varit behovet av att lösa problem, speciella problem som beror på Norrbottens demografi och geografi. Det fanns utmaningar som behövde

lösas och vid Luleå tekniska universitet fanns ett stort kunnande om distansöverbyggande teknik. Resultatet i dag är att länet har utvecklat en förmåga och ett kunnande i att lösa uppkomna problem.

### **Geografin och demografin utmanar**

Norrbotten är ett stort län med långa avstånd. Den demografiska utvecklingen och den framtida kompetensförsörjningen är länets största utmaningar. Att det finns arbetskraft och kompetens som matchar företagens och den offentliga sektorns behov är avgörande för tillväxten.

Norrbottens län är 25 procent av Sveriges yta och därmed Sveriges största län, nästan 100 000 kvadratkilometer stort. Cirka en kvarts miljon eller 250 000 människor bor här, det innebär att tre procent av Sveriges befolkning är norrbottningar och bor på en fjärdedel av landets yta.

Norrbottens län har 14 kommuner: Arjeplog, Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Övertorneå och Övertorneå. Kustområdet är den mest befolkade delen av länet. Mer än hälften av norrbottningarna bor inom några mils radie från residensstaden Luleå. Området har 170 000 invånare, vilket är den största befolkningskoncentrationen i norra Sverige.

Inlandet har naturtillgångar i form av skog, malm och vattenkraft, medan de flesta industrierna ligger vid kusten: i Piteå, Luleå och Kalix. Malmfälten med gruvorna Kiruna och Gällivare har tillsammans cirka 40 000 invånare. Längs Bottenviken, på svenska och finska sidan, bor totalt mer än en halv miljon människor. Ur ett nordiskt perspektiv är Bottenvikskusten en befolkningstät tillväxtregion.

Barentsregionen, som utgörs av de norra delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland, har cirka sex miljoner invånare. Norrbotten tillhör denna stora nordliga region, som väcker allt större intresse i EU och världen.

Sedan slutet av 1990-talet har befolkningen minskat, trots stora investeringar i näringslivet. En allt äldre befolkning ökar försörjningsbördan och det blir allt tyngre att upprätthålla välfärden med

minskande skatteunderlag. Unga, främst flickor, flyttar från länet och obalansen mellan kvinnor och män ökar. Även Norrbotten har en hög ungdomsarbetslöshet och en relativt hög andel elever avslutar skolan i förtid. Det är främst pojkar som inte fullföljer gymnasiet, men här är skillnaderna mellan kommunerna stora. Utbildningsnivån i länet är lägre än för riket i genomsnitt och det finns stora skillnader mellan kvinnor och män. Ohälsotalet är högre än i andra regioner, en förklarande faktor är det utanförskap som följer med arbetslöshet.

Länets geografiska förutsättningar ställer särskilda krav på ett hållbart transportsystem. Fungerande kommunikationer och en väl utbyggd infrastruktur är avgörande för regionens utveckling och tillväxt. En tilltagande bostadsbrist i flera delar av länet påverkar utvecklingen och tillväxten negativt och kan i förlängningen hämma inflyttningen till länet och enskilda kommuner. Tillgång till attraktivt boende är en framgångsfaktor.

För att attrahera fler till länet och öka norrbottningarnas livskvalitet är arbetet med attraktiva livsmiljöer, jämställdhet och mångfald viktigt. Det krävs ett medvetet arbete med öppenhet för att bryta traditionella mönster och stimulera förmågan till nytänkande och kreativitet.

Länet står sig bra i konkurrensen vad gäller forskning och utveckling vid universitetet och andra forskningsaktörer. Det finns en relativt god potential till förnyelse och innovation inom länets näringsliv som kan stärkas genom fler FoU-investeringar i näringslivet. Marknadsförmågan behöver stärkas och utbytet mellan akademi och näringsliv öka.

I länet finns goda kunskaper och erfarenheter inom energiområdet. De stora globala utmaningarna inom till exempel klimat- och energiområdet skapar drivkrafter för utveckling både inom teknik och samhälle. Internationalisering och gränsöverskridande samarbete är framgångsfaktorer för Norrbotten med sitt geografiska läge, genom dels ökad kritisk massa, dels större marknad för företagen.

### *Regional utveckling i Norrbotten*

Länsstyrelsen har det regionala utvecklingsuppdraget i Norrbotten. Utifrån sin roll som det enda direktvalda politiska organet

på regional nivå har landstinget en lång historia av att arbeta med regional utveckling. Landstingets vision är att Norrbottningen ska leva ett rikt och utvecklande liv i en region med livskraft och tillväxt. Av landstingets styrdokument framgår att landstinget ska medverka till Norrbottens utveckling och skapa förutsättningar för ett hållbart samhälle och en god livsmiljö. Det sker genom aktiva regionala utvecklingsinsatser och kulturverksamhet.

Samverkan kring de regionala utvecklingsfrågorna har under åren varit gott. Till exempel deltar flera parter i arbetet med att dels skriva men också förverkliga och följa upp regionala strategier och program. Regionala partnerskapet i Norrbotten är ett formaliserat samarbete mellan kommuner, landsting, myndigheter och organisationer. Landshövdingen leder arbetet.

Aktörerna i regionala partnerskapet tar ett gemensamt ansvar i planerings, besluts- och genomförandeprocessen, i syfte att kraftsamla och samordna resurser för att stärka länets position och attraktivitet. Regionala partnerskapet har två utskott: Tillväxtutskottet och Kompetensförsörjningsutskottet. Beredningsgruppen utgör sekretariat och förbereder bland annat regionala partnerskapets möten.

Exempel på strategiska uppgifter som behandlas av det regionala partnerskapet är:

- Beslut i viktiga regionala utvecklingsfrågor
- Vägval, strategier och prioriteringar
- Leda processen med att genomföra, uppgradera, följa upp länets program och strategier
- Leda processen med att ta fram nya program, exempelvis EU-program

Organisationer som deltar i regionala partnerskapet är Arbetsförmedlingen, Företagarna i Norrbotten, Kommunförbundet Norrbotten, LO, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Norrbotten läns landsting, Norrbottens handelskammare, SACO, Sametinget, Trafikverket och Unionen.

Beredningsgruppen är sekretariat för regionala partnerskapet. Gruppen har bland annat ansvaret att planera sammanträden

där strategiska utvecklingsfrågor diskuteras och där program och strategier fastställs. Beredningsgruppen består av tjänstemän från Kommunförbundet, Landstinget, Luleå tekniska universitetet, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen.

### *Regionfrågan i norr*

Regionfrågan har diskuterats och utretts flera gånger sedan 1990-talet. Under början av 2000-talet diskuterades kommunala samverkansorgan. Efter ansvarskommitténs slutbetänkande startade arbetet med en större sammanhållen region i Norrland. Först diskuterades en fyrlänslösning men efter att Jämtland och Sundsvall aviserat att de inte tänkte tillhöra en norrlandsregion fortsatte arbetet med tre län – Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland.

Landstinget ansökte hos regeringen om att få bilda Region Norrland och arbetet med att skapa en sammanhållen norrlandsregion organiserades i den ideella föreningen Norrstyrelsen. Regeringen skickade frågan vidare till Kammarkollegiet och sedan vidare till Mats Sjöstrand och dennes översyn av den statliga regionala förvaltningen med tilläggsuppdraget att föreslå ny indelning av landstinget i Norrland och Svealand. Länen lyckades inte komma överens om att bilda en region från år 2015 och därmed kommer inte någon ny geografi att föreslås.

I Norrbotten fortsätter arbetet med regionfrågan då landstinget ansökt hos regeringen att få bli regionkommun och därmed överta det regionala utvecklingsuppdraget från och med 2015.

### **En innovativ IKT-region**

Vid Luleå tekniska universitet skapades under 1990-talet flera centrumbildningar med inriktning på distansöverbyggande teknik och dess tillämpningar: Centrum för distansöverbyggande teknik (CDT), hälsa (CDH), media (CDM) och lärande (CDL). Etableringen av Centrum för distansöverbyggande hälsa (CDH) kan ses som starten på länets satsning på e-hälsa.

Detta i kombination med länets geografiska område och demografi utgjorde förutsättningarna för den utveckling som skulle komma. Avstånden och demografin ställde krav på effektivisering och hanter-

ing av alla problem som långa avstånd innebär. Tekniken fanns vid universitetet och då flera program och EU-medel riktades mot detta område skapades förutsättningar för utveckling och tillämpning. CDH finansierades av länsstyrelsen, landstinget samt kommunerna Boden, Luleå och Piteå.

Norrbotten är den glesast befolkade regionen i Europeiska unionen, med en befolkningstäthet på endast 2,6 invånare/kvadratkilometer. Detta innebär att många invånare måste resa långt för att få tillgång till primärvård och sjukhus. Behovet av hälsovård med hög tillgänglighet, medicinsk säkerhet, vårdkvalitet och produktivitet är stort och trots de stora avstånden måste hälsovårdssystemet ge möjlighet till samma kvalitet på vården oavsett var medborgaren bor.

Den geografiska utmaningen och det snabbt ökande antalet äldre invånare (de äldsta i Europa), med ett ökande behov av hälso- och sjukvård har inneburit att utvecklandet av IKT-lösningar inom hälsovården har fått hög prioritet. De stora utmaningarna har förvandlats till tillväxtpotentialer i stället för hinder, eftersom Norrbotten tidigt varit en drivbänk för distansöverbyggande lösningar och denna position har kunnat utnyttjas inom e-hälsoutvecklingen. De distansöverbyggande lösningarna kan naturligtvis också användas i andra, tätare befolkade områden, där de kan bidra till högre produktivitet och förhöjd livskvalitet.

Det finns en avancerad infrastruktur för IKT i regionen. Nio av tio invånare har tillgång till internet i form av bredbandsuppkopplingar. De flesta hem har dator och som alla andra svenskar en hög grad av IKT-kunskap och villighet att inte bara använda redan existerande teknik utan även att prova nya lösningar.

Den omfattande användningen av IKT inom hälso- och sjukvården har inneburit förbättrad service för invånarna och patienterna, men också organisations- och kostnadsfördelar. Målet är att med hjälp av e-hälsolösningar öka möjligheterna att nå alla med hälsovård, överallt och när som helst. Bland annat ska norrbottningen ha möjlighet att få tillträde till den egna läkarjournalen, att kommunicera med hälsovårdssystemet på ett säkert sätt – från hemmet eller närhelst det är nödvändigt. Detta har blivit möjligt genom ett kontinuerligt införande av IKT-lösningar med hög interoperabilitet, dvs olika

systems förmåga att fungera och kommunicera med varandra, som ger korrekt information genom hela vårdprocessen. Interaktion, distansöverbyggnad och tillgänglighet är viktiga delar i utvecklingen.

För att ytterligare förbättra vårdsystemen och öka den regionala ekonomiska tillväxten görs stora investeringar i ny forskning och innovationsprojekt kring e-hälsa. E-hälsolösningarna är miljövänliga, eftersom de minskar resorna för både personal och patienter och deras närstående. De ger utökad tillgång till ledande experter till lägre kostnader. Det är ett klokt utnyttjande av mänskliga och ekonomiska resurser.

## **Infrastruktur**

Länets goda infrastruktur för informations- och kommunikationsteknik tillsammans med en ambition att använda EU-medlemskapet till strategiska allianser, positionera länet internationellt och nationellt samt delta i utvecklingsprogram är några faktorer som drivit e-hälsa som ett tillväxtområde i Norrbotten

Detta har varit möjligt tack vare länets kompetens inom området distansöverbyggande teknik och därtill lång erfarenhet av att använda denna för att hantera länets geografiska läge. De stora avstånden kräver nytänkande och smarta lösningar. Satsningar gjordes tidigt på en gemensam infrastruktur och på ett snabbt och säkert bredband.

Bolaget Informationsteknik i Norrbotten AB, IT Norrbotten, bildades 1996. Tanken var att bolaget skulle vara en utvecklingsmotor för spjutspetsteknik och affärsdrivande IT-projekt i Norrbotten. Bakom initiativet stod det regionala näringslivet, kommunerna i Norrbotten och Norrbottens läns landsting tillsammans med länsstyrelsen i Norrbotten och Luleå tekniska universitet.

Genom åren har IT Norrbotten drivit flera framgångsrika projekt inom många områden: distansutbildning, elektronisk handel, distansarbete, telemedicin, infrastruktur etc. I dag är bolagets huvuduppgift att förvalta, utveckla och tillhandahålla länsgemensam IT-infrastruktur i Norrbotten. Sedan våren 2005 ägs bolaget av Norrbottens 14 kommuner samt Norrbottens läns landsting.

En viktig uppgift för bolaget är att skapa ett rundare Norrbotten.

Det innebär i praktiken att samtliga medborgare och verksamheter i länet erbjuds samma utbud: en mångfald av tjänster till konkurrenskraftiga priser. I ett glest befolkat län är avstånden mellan orterna stora och resvägen lång till skolor, tjänster, vård etc. Det gör bredband särskilt betydelsefullt, för att enskilda och företag ska kunna delta och utvecklas i samhället. Ett rundare Norrbotten innebär att avstånden minskar, inte bara inom regionen utan även nationellt och internationellt.

### *Flernivåstyrning, den internationella positionen och strategiska allianser*

En viktig del i utvecklingen av området e-hälsa har varit satsningen på internationellt samarbete, det som kommit att bli flernivåstyre i praktiken. Flernivåstyre innebär en dialog i frågor där ansvaret delas mellan de olika samhällsnivåerna. Det ställer krav på samordnande av insatser från EU, medlemsstaterna och de lokala och regionala demokratiskt valda organen.

Det internationella perspektivet är viktigt för att Norrbotten ska vara konkurrenskraftigt i en globaliserad värld. I dag ser vi en ökad konkurrens mellan Europas ca 300 regioner. Detta ställer ökade krav på Norrbotten att positionera sig. Bakgrunden till landstingets internationella engagemang är därför att säkra regionens långsiktiga utveckling och konkurrenskraft.

Norrbottens läns landsting beslöt i början av 2000-talet att aktivt arbeta med att positionera Norrbotten internationellt. Det innebar att landstingets engagerade sig i de europeiska lobbyorganisationerna Assembly of European Regions (AER) och Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR). I dag har flera landstingspolitiker internationella uppdrag inom dessa grupperingar. Flera av landstingets politiker är starkt drivande i internationella forum. Som stöd för arbetet finns en aktiv tjänstemannastab. Det gemensamma uppdraget är att stärka Norrbottens position i internationella sammanhang genom bland annat strategiska allianser, nätverkande och samarbeten på internationell och mellanregional nivå.

Landstinget har under flera år arbetat med att skapa möjligheter för området genom medverkan i AER och engagemang i kommit-



tén för sociala frågor och folkhälsa. En arbetsgrupp bildades med landstingsrådet Agneta Granström som ordförande. Granströms ordförandeskap i arbetsgruppen och vice ordförandeskap i kommittén har gett landstinget och Norrbotten tillgång till strategiska allianser, möjligheter att påverka program och kommande utlysningar samt att marknadsföra Norrbotten och landstinget som en intressant projektpartner och arenor för att påverka utvecklingen av området.

Politiker och tjänstemän har arbetat aktivt med att positionera Norrbotten. Arbetet har skett både på hemmaplan, i form av ökade kunskaper och i EU-sammanhang, genom att landstinget fått genomslag för de politiska positionerna. Att Norrbotten får ta emot studiebesök, anordna konferenser etc. bidrar till att sprida goda exempel och att stimulera utvecklingsarbetet i regionen.

Landstinget har i dag viktiga poster inom AERs kommitté för socialpolitik och folkhälsa. En nära dialog och samarbete med kommissionen och den europeiska regionala nivån har varit betydelsefullt för Norrbotten. Politiska representanter från landstinget har bjudits in till ministerkonferenser och andra strategiskt viktiga sammanhang, landstinget har ofta varit moderator och kunnat lyfta fram frågor av särskilt intresse för landstinget och Norrbotten. Resultatet är viktiga kontakter och möjligheten att påverka utformningen av framtida EU-policyer inom området.

Norrbotten är som det tidigare nämnts ett stort län med långa avstånd med drygt 247 000 invånare. Även om länsstyrelsen har regeringens uppdrag att ansvara för den regionala utvecklingen är landstinget och kommunförbundet aktiva i arbetet med regionala program och strategier. Det finns ett gott samarbete mellan organisationernas tjänstemän, där arbetet i den gemensamma beredningsgruppen (regionala partnerskapets beredningsgrupp) har stor betydelse för samarbetet. Det skapas en närhet och relativt korta kommunikationsvägar, vilket ger en fördel: de regionala finansierarna är sampratade.

### *Mötesplatser för framtidens sjukvård*

En viktig händelse för utvecklingen av e-området var de e-hälsokonferenser som anordnades i Norrbotten under 2000-talet. Initiativtagare

var ett enskilt företag från Piteå, ett utvecklingscentrum för vård och omsorg. Företagaren såg vilka möjligheter dagens och morgondagens teknik gav inom vård, omsorg, forskning och regional utveckling. Till konferenserna inbjöds nyckelpersoner: IT-strateger, forskare, politiker och vårdchefer träffades för att diskutera tillvägagångsätt. Sedan dess har internationella e-hälsakonferenser arrangerats i länet med cirka två års mellanrum av Norrbottens läns landsting.

Informationstekniken har mycket att erbjuda. Den kan fungera som en trygghet och ett stöd i vården, och användas för att förbättra tillgängligheten och höja kvaliteten på diagnostik och behandling. Säkrare och snabbare diagnostik, IT-stöd inom hemsjukvård/hemtjänst, elektroniskt baserade gemensamma journalsystem och gränsöverskridande, avancerad vård är några exempel på detta. Tekniken kan också hjälpa till att lösa rekryterings- och bemanning-sproblemen samt bidra till kompetenshöjningen inom sjukvården.

Med ökade krav på att hålla kostnaderna nere kan avancerad teknik dessutom vara en lösning för att upprätthålla en hög kvalitet i vården. E-hälsa är en förutsättning för framtidens vård, och kan också bidra till framtidstro och livskraft i de nordliga avfolkningsdrabbade områdena. Rätt använd kan det bli en drivkraft för tillväxt och regional utveckling, både inom näringsliv, forskning och vård.

Allt detta kräver dock nya arbetsprocesser och samverkan mellan många olika aktörer. Innan informationsteknologi och teknisk utrustning kan börja användas på ett optimalt sätt i vården gäller det därför att göra handlingsplaner för framtiden och hitta konkreta samarbetsformer. Frågorna är många: Vilka krav kan ställas? Vilka risker och svårigheter finns?

## **Ny tid och nya utmaningar**

I dag har arbetet med framtidens sjukvård pågått under flera programperioder. När den regionala utvecklingsstrategin reviderades under 2011 återfinns e-hälsa och kunskapsintensiva tjänstenärningar med bland de prioriterade områdena. Inom insatsområdet innovation och förnyelse pekas ökade satsningar på innovation inom offentlig sektor ut som en viktig åtgärd.

De finansiella instrumenten – de europeiska strukturfonderna, kommande ramprogram (Horizon 2020) och gränsöverskridande fonder – kommer att möjliggöra fortsatta satsningar.

Arbetet med framtidens sjukvård ställer krav på nya arbetsprocesser. I dag finns en medvetenhet om e-hälsoteknikens möjligheter och nya rutiner introduceras, även om det går långsamt. Det är svårt att få tillstånd ett införande på bredden av nya produkter, tjänster och system eftersom konsekvenserna kan vara svåra att utvärdera.

En tydlig färdriktning efterlyses. Det saknas en samlad strategi för e-hälsa inom landstinget i Norrbotten. På regional nivå pågår arbetet med att ta fram en regional innovationsstrategi och landstinget planerar att utarbeta en innovationsstrategi. På den regionala nivån finns även uppdraget att ta fram en regional digital agenda. Den pågående närsjukvårdsutredningen skapar möjligheter för en mer omfattande implementering av e-hälsa (eller framtidens sjukvård) i landstingets verksamhet. Tillsammans skulle dessa policydokument kunna ligga till grund för en samlad e-hälsastrategi.

I arbetet med framtidens sjukvård deltar många aktörer. Det är samarbeten mellan näringslivet och akademien, men också med andra regioner. Samarbetet sker mellan flera nivåer – från lokal och regional och på nationell och internationell.

Samverkan behöver förbättras och göras med reell, bland annat med grannlandet Västerbotten. Även om aktörerna upplever att de i dag arbetar nära varandra, är det viktigt med etablerade strukturer och plattformar för samverkan. Det finns ett etablerat samarbete med Norge och Finland.

### *Innovationssluss och testbädd*

Den offentliga sektorn står inför stora utmaningar och det finns ett behov av ökad innovationskraft i verksamheten. Den är på många sätt en outnyttjad potential till innovation och utveckling av nya produkter och tjänster. Ett led i att öka innovationskraften och ta tillvara potentialen, är projektet Innovationssluss Norr som syftar till att hitta nya strukturer för hur idéer till innovationer inom hälsa, vård och omsorg bäst ska kunna tas om hand för att leda till färdiga

produkter och lösningar. Målet är ökat nyföretagande och en tillväxt i regionen samtidigt som kvaliteten, effektiviteten och produktiviteten i hälso- och sjukvården ökar.

Målgruppen är idébärare som arbetar inom hälsa, vård och omsorg men också patienter, brukare och anhöriga med idéer om nya produkter eller tjänster. Små och medelstora regionala företag som vill utveckla och anpassa produkter, tjänster eller system för hälsa, vård och omsorg hjälps med ingångar till landsting, kommuner och vårdföretag.

Offentlig upphandling innebär möjligheter och hinder i införandet av e-hälsa. Inom ramen för Innovationssluss Norr provas innovationsupphandling som ett verktyg för problemlösning. I korthet innebär innovationsupphandling att den upphandlande parten, i detta fall landstinget, är öppen för och tar tillvara på leverantörers idéer om förnyelse.

Erfarenheterna har visat att det inte är alldeles enkelt för företag att få avsättning för produkter, tjänster och system. Svårigheten ligger inte i själva utvecklingen utan uppstår i nästa skede, i implementeringen och breddinförandet. Nu pågår ett arbete i länet med att etablera en testbädd för individcentrerad närsjukvård med fokus på hela kedjan från idé och innovation till införande och nyttiggörande. En testbädd är en miljö, fysisk eller virtuell, där företag i samverkan med aktörer inom sjukvården eller äldreomsorgen kan testa, utveckla och införa nya produkter, tjänster, processer och organisatoriska lösningar. Ett annat behov som täcks in är det behövs evidens för att vården ska våga och kunna satsa på nya medicinska systemlösningar.

I arbetet deltar förutom Norrbottens läns landsting, industriellt utvecklingscentrum Norrbotten AB (IUC), Mobilaris AB, Bneatit AB, Tieto Sweden, Healthvare & welfare AB, EVERY Healthcare Systems, Health solutions svenska AB samt Luleå tekniska universitet, institutionen för system- och rymdteknik.

Ett hinder för den fortsatta utvecklingen hälso- och sjukvården som ett tillväxtområde är att det kompetens kring affärsmodeller för denna typ av verksamhet. Dessutom saknas affärslogiksperspektivet inom hälso- och sjukvården, som ofta domineras av ett inifrånperspektiv.

Utvecklingen inom hälso- och sjukvården går mot en tydlig individorientering: från ”patienten i centrum” till ”medborgaren under lång tid av livet” är trenden. Det handlar om långa processer i stället för att fokusera på en enskild vårdssituation. Nytt är också gränsöverskridande processer som innebär att utvecklingen går från sjukvård till hälsosjukvård och wellness. Frågan är inte längre sjukvård, omsorg eller hälsa. Nu tänker man i ett bredare perspektiv. Hur väl står sig Norrbotten i den utvecklingen?

## Lärdomar

Länet har blivit framgångsrikt på att ta fram lösningar på reella problem som ofta har sin grund i de geografiska förhållandena, men också aspekter som brist på kompetens. Genom att ta tillvara kunskap och kompetens, skapa en kritisk massa, arbeta på flera leder (flernivåsystemet) lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, har länet tagit tillvara på sina tillgångar. Det har handlat om att flytta på ramar och skapa förutsättningar på flera nivåer samtidigt, att prioritera och våga förändra.

Inledningsvis fanns ett starkt teknikfokus och resurser satsades på forsknings- och utvecklingsprojekt. Då saknades verksamheten och tankarna på hur den nya tekniken skulle implementeras. Trots det har aldrig tekniken i sig varit drivkraften i utvecklingen av vård och omsorg som en tillväxtfråga. Det tekniska kunnandet om distansöverbyggande teknik har varit en förutsättning och möjliggörare.

Utmaningarna har varit brist på plattformar och strukturer för samhandling. Initialt saknades en strategi för införande, strategierna fokuserade på att utveckla området som ett tillväxtområde. E-hälsaprojekten drevs för lokalt och involverade inte i tillräcklig utsträckning klinisk personal, användare och ledning. Sjukvård och omvårdnad är komplexa organisationer och det finns flera aktörer och beslutsvägar (kliniskt, ekonomiskt, organisatoriskt, tekniskt, lagar, säkerhet) att övertyga. Avsaknad av gemensamma standarder kan också vara ett hinder.

Människor med visioner – inom hälso- och sjukvården, näringsliv, politik, tjänstemän, akademien – har varit av stor betydelse då de

alla på sitt sätt bidragit till att utveckla området. Framöver måste alla aktörer bli bättre på att beskriva nytta och vinster för olika aktörer och ta fram beslutsunderlag för de ledare och politiker som beslutar om införande.

De politiska besluten kan även innefatta flera nivåer: lokalt, regionalt, nationellt och internationellt (EU). Det medvetna arbetet med politikerperspektivet har haft betydelse och lönat sig både nationellt och internationellt då det satt landstingets och Norrbottens arbete med e-hälsa på kartan.

Ytterligare en framgångsfaktor för områdets utveckling är att det finns en avnämare i hälso- och sjukvården för de produkter, tjänster och processer som utvecklas.

Framtida utmaningar är att våga vara först, vara världens bästa demomiljö och en attraktiv region för hälsa, tillväxt, ökad tillgänglighet och tjänster. Nuvarande och kommande satsningar är innovativt ledarskap/innovation management och den kommande strukturen kring innovationsslussen.

## Kompetensplattformar i Skåne

Det råder en stor enighet om att framtidens ekonomi måste präglas av högre kunskapsinnehåll, om det ska gå att konkurrera på den globala marknaden. Detta synsätt präglar inte minst EUs tillväxtstrategi EU2020, där man talar om behovet av ”smart specialisering”. Men detta är en stor utmaning för Sverige då de institutionella ramverken för att öka kompetensnivåerna i arbetslivet är svårhanterliga. År 2010 fick Region Skåne tillsammans med landets övriga regioner i uppdrag att bilda ”regionala kompetensplattformar”. Kompetensförsörjningsområdet är intressant som exempel på behovet av flernivåstyrning då ansvaret är fragmenterat och det i stort saknas styrmedel för att anpassa utbildningssystemet till arbetsmarknadens behov. Genom att etablera en gemensam omvärldsbild med hjälp av analysarbete kan man lägga en grund för samverkan. Detta kapitel beskriver hur Region Skåne använt analysarbete för att lägga grunden till konkret samverkan.

### *Regeringsuppdraget*

I januari 2010 gav regeringen regionala självstyrelseorgan, samverkansorgan och Länsstyrelser i uppdrag att ”etablera kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt”. I Skåne är det Region Skåne som ansvarar för uppdraget.

I uppdraget ingick att samverka med relevanta regionala och lokala aktörer, samråda och föra dialog med statliga myndigheter

inom kompetensförsörjningsområdet samt ta fram kunskapsunderlag och behovsanalyser som förhåller sig till funktionella arbetsmarknadsregioner.

Enligt regeringsuppdraget ska arbetet bygga på redan etablerade samverkansformer inom kompetensförsörjningsområdet i länet. Uppdraget ska genomföras i dialog med angränsande län och förhålla sig till näringslivets och arbetsmarknadens behov samt funktionella arbetsmarknadsregioner.

I regleringsbrevet preciserades syftet med kompetensplattformarna till:

- Ökad kunskap och översikt inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet.
- Samordning av behovsanalyser inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet.
- Ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering.
- Ökad kunskap om utbud och efterfrågan av utbildningsformer, med utgångspunkt i de olika utbildningsformernas nationella mål samt myndigheternas ansvar.

Uppdraget uppvisar flera likheter med andra utvecklingsuppdrag som regionerna fått. Ett exempel är uppdraget att ta fram regionala tillväxtprogram år 2004. I regeringens instruktioner för genomförande av uppdragen står att de ska genomföras i samverkan med en bred skara aktörer och utan att några nya medel tillförs.

Samtidigt finns intressanta skillnader. I uppdraget preciseras inte hur kompetensplattformarna ska organiseras eller exakt vad de ska producera. Det är oklart om arbetet ska mynna ut i en gemensam handlingsplan eller om det enbart ska röra sig om erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad. Detta innebär att regionerna får relativt fria händer att anpassa kompetensplattformarna efter de regionala och lokala behoven. Möjligen kan den låga konkretionsgraden på uppdraget ses som en reaktion på arbetet med de regionala tillväxtprogrammen, där många regioner upplevde att processen var alltför hårt styrd och resulterade i alltför stora och otypliga partnerskap.



Uppdraget gav ett vitt mandat för regionerna att arbeta med kompetensförsörjning, men inga resurser eller maktmedel följde med uppdraget, vilket ställde Region Skåne, tillsammans med landets övriga regioner, inför ett klassiskt dilemma i det regionala utvecklingsarbetet: *Hur får vi andra aktörer att vilja samverka när vi inte kan bidra med några finansiella medel eller beordra dem att samverka?*

## Flernivåstyrning i praktiken

Flera problem runt uppdraget att bygga regionala kompetensplattformar kan identifieras<sup>1</sup>.

### *Utbildningssystemet*

Flertalet utbildningsanordnare har inte som uppdrag att utbilda för arbetsmarknadens behov. Utbildningarnas dimensionering och finansiering styrs primärt av elevens fria val. Av Skollagen framgår att för gymnasieskolan gäller att ”Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål”. Högskolan ska ta hänsyn till både arbetsmarknadens och studenternas efterfrågan på utbildningar, men anslagen styrs främst av studenternas val och skyldigheten att leverera utbildningar av acceptabel kvalitet för att få behålla examensrätten. Endast Yrkeshögskolan har ett uttalat uppdrag att utbilda för arbetsmarknadens behov. Därtill kommer de utbildningar som anordnas av Arbetsförmedlingen och yrkesvux som sker i kommunernas regi.

Mångfalden av utbildningsanordnare ökar ytterligare komplexiteten i utbildningssystemet. Grund- och komvux och gymnasieskolan är ett kommunalt ansvar, men med relativt fri etableringsrätt för privata utförare. Högskolan och Yrkeshögskolan är ett statligt ansvar. Eftersom kommunerna i rollen som utförare av undervisning konkurrerar med privata huvudmän så finns det en viss intressekonflikt mellan kommunens roll som ansvarig för kommunal utbildningsplanering och som huvudman för grund- och gymnasieskolor.

Det regionala ansvaret för utbildningssystemet är litet utöver att landstingen och självstyrelseorganen har ett direkt ansvar för

att anordna praktikplatser inom sjukvården. Ur ett governanceperspektiv kan det faktum att regionerna saknar operativt ansvar för utbildningssystemet vara en fördel, då regionen kan ta rollen av neutral part och ta ansvaret för att bygga samverkansarenor utan att riskera att beskyllas för att främja sina egna intressen.

Regionen är inte alltid heller en funktionell region för utbildningssystemen. Alla olika utbildningsinriktningar ryms inte inom en region. Även ett stort län som Skåne är beroende av utbildningssystemet i andra regioner och utbildar även för andra arbetsmarknader än den egna. Det finns därför ett behov av vertikal samverkan mellan den lokala, regionala och nationella nivån, men även av horisontell samverkan mellan kommuner och regioner.

### *Arbetsmarknadens efterfrågan*

Kompetensförsörjning handlar om att matcha ett utbud av utbildningar mot arbetsmarknadens efterfrågan på olika utbildningar. Med kompetensförsörjning avses i detta sammanhang såväl produktionen i utbildningssystemen som kompetensutveckling (uppdraagsutbildningar etc.) hos befintliga företag/personal. Det finns dock ingen given företrädare för "arbetsmarknadens" intressen. Ingen av näringslivets organisationer har en klar bild av det regionala näringslivets kompetensbehov, allra minst på längre sikt. Arbetsförmedlingen tar fram prognoser på länsnivå, men dessa är kortsiktiga och kvantifierar inte behoven på yrkesnivå, utan arbetar endast med grova kategorier som "påtaglig brist/överskott" etc. Detta innebär att Arbetsförmedlingens prognoser kan fungera som ett bra signalsystem för arbetsmarknadsutbildningar och yrkesvux, men har begränsad betydelse för utbildningsplaneringen inom grundskola, gymnasieskola och högskola, där det kan handla om decennier innan en grundskoleelev lämnar utbildningssystemen för att finna en plats på arbetsmarknaden.

De långsiktiga prognoser över den framtida arbetsmarknaden som finns behandlar hela riket som en arbetsmarknad, vilket gör att de är av begränsad nytta vid framtagandet av regionala utbildningsplaner, inte minst då rörligheten av utexaminerade studenter är relativt låg. Enligt en studie genomförd av Uppsala universitet för Region Skåne<sup>2</sup>,

stannar den övervägande delen av studenterna som utexamineras vid lärosäten i Skåne kvar i regionen efter examen. Även inom de olika delregionerna i Skåne hade den övervägande delen av de förvärvsarbetande med högskoleutbildning avslutat sin utbildning i den egna delregionens högskola i förvånansvärt hög grad. Malmö och Lund dominerar som utbildningsinstitution bland de sysselsatta med eftergymnasial utbildning i sydvästska, medan Kristianstad högskola är dominerande lärosäte i nordöstra Skåne. Argumenten för det rimliga i att behandla hela Sverige som en arbetsmarknad är därmed svaga även när det gäller den högre utbildningen.

### *Skånes utmaningar inom kompetensförsörjningsområdet*

Som beskrivits ovan finns det en stor mängd aktörer inom kompetensförsörjningssystemet. Det går hjälpligt att identifiera de viktiga aktörerna inom utbildningssystemet: högskolor/universitet, kommuner och större utbildningsföretag. Det är betydligt svårare att få en samlad bild av efterfrågan då aktörerna i princip är alla företag och organisationer som efterfrågar personal. Företagens bild av vilka kompetenser som krävs är ofta svår att länka till konkreta utbildningar och behoven skiftar starkt mellan olika företag även inom samma bransch. Utbildningssystemen är ofta relativt stabila, medan företagens efterfrågan skiftar snabbt beroende på konjunkturläge och konkurrensförmåga. Som tidigare konstaterats är utbildningssystemet starkt orienterat mot studenternas efterfrågan, medan arbetsmarknadens behov inte har någon stark styrande inverkan på utbildningsinriktningarna. Detta problem förstärks av att det är komplicerat att skapa tydliga signalsystem för blivande studenter som hjälper dem i deras utbildningsval.

När Region Skåne fick uppdraget att bygga upp den regionala kompetensplattformen fanns det således flera utmaningar:

- Det saknades destinerade verksamhetsmedel för plattformen från staten.
- Det saknades konkreta styrmedel.
- Utbildningssystemet i sig är fragmenterat och drivs av huvudmän som konkurrerar om elever och studenter.

- Det sakades en klar bild av arbetsmarknadens långsiktiga efterfrågan.

Redan innan regeringsuppdraget om att bilda regionala kompetensplattformar kom hade Region Skåne uppmärksammat behovet av att arbeta med utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor. Under 2008 tillsattes en grupp av regionala tillväxtnämnden med syfte att utarbeta en strategi för Region Skånes arbete med arbetskraftsförsörjning. I gruppen satt såväl politiker som regiontjänstemän, samt representanter för kommunförbundet i Skåne. I utredningen konstaterades att Arbetsförmedlingen hade ett tydligt ansvar för kompetensförsörjning på kort sikt, men att det fanns en lucka i systemet vad gällde kompetensförsörjningen på medellång och lång sikt. Utredningen resulterade i ett förslag om att Region Skånes roll inom arbetskraftsförsörjningen var att bygga upp en kompetens om arbetskrafts- och utbildningsbehov på medellång och kort sikt och utveckla en dialog med utbildningsanordnare och arbetsgivare.

I och med avskaffandet av Länsarbetsnämnderna finns ingen given regional part inom arbetsmarknadspolitiken, genom den föreslagna profileringen antogs Region Skåne fylla ett tomrum på den regionala arenan. Det diskuterades även att föreslå regeringen att Region Skåne skulle ta över ansvaret för den statliga arbetsmarknadspolitiken, men detta bedömdes vara ett alltför stort åtagande. Utredningen resulterade i tillsättandet av en tjänst för att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor hösten 2009. Detta innebar att det fanns en beredskap att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor redan innan regeringsuppdraget om att bilda regionala kompetensplattformar kom.

## Starten

När uppdraget om att bygga upp den regionala kompetensplattformen gick till Region Skåne fanns således redan en beredskap för att utöka arbetet med kompetensförsörjningsfrågorna. Utanför Region Skåne fanns det flera aktörer som arbetade med kompetensförsörjningsfrågor, bland annat Arbetsförmedlingen som organiserade

branschråd med företrädare för näringslivet och länsstyrelsen som drev det regionala kompetensrådet vilket samlade företrädare för utbildningssystemet, näringsliv och arbetsmarknadens parter. Regeringsbeslutet var dock betydelsefullt eftersom det gav Region Skåne ett formellt ansvar för att arbeta med kompetensförsörjningsfrågorna, vilket innebar att organisationen fick legitimitet gentemot andra aktörer att aktivera sig inom området.

Under 2010 genomfördes ett uppstartsmöte för kompetensplattformen. Vid mötet var företrädare för kommuner, universitet och högskolor, AF och arbetsmarknadens parter närvarande. Resultatet av mötet var huvudsakligen att Region Skåne fick mandat att arbeta vidare med frågorna. Ett strategiskt viktigt beslut var att mötet ställde sig bakom att *inte* skapa något partnerskap eller någon formell organisation för att företräda kompetensplattformen. Detta var delvis ett resultat av erfarenheterna från andra regionala processer som tenderade att bli väldigt organisatoriskt tungrodda.

Region Skåne fick ett fritt mandat att gå vidare och bygga upp plattformen på tjänstemannanivå. Detta innebar att fokus kunde läggas på att bygga upp en kunskapsbas och att ta fram konkreta förslag på insatser. Ett antal befintliga verksamheter kunde snabbt knytas till kompetensplattformens arbete. Bland dessa aktiviteter kan nämnas Job och Competence – ett projekt ägnat åt samverkan i Öresundsregionen – ett projekt för att främja ungas inträde på arbetsmarknaden samt Teknikcollege.

### *Prioritera – men hur?*

Under arbetet med kompetensplattformen upptäcktes tidigt att det saknades viktiga underlag för att arbeta med frågorna. Det fanns ingen samlad bild av efterfrågan och utbud på olika utbildningsgrupper. Samtidigt efterfrågades just sådan kunskap, bland annat genom att landets kompetensplattformar fick i uppdrag att yttra sig över ansökningar till Yrkehögskolan och uttala sig om ansökningarna var i linje med vad som efterfrågades av arbetsmarknaden. Även från näringslivet hördes signaler om behov av utbildningar och brister på olika personalkategorier, men signalerna var inte entydiga. Motsvarande signaler hördes från studie- och yrkesvägledare och

från Arbetsförmedlingen – de prognoser som gjordes var kortsiktiga eller rena nulägesbeskrivningar, vilka inte var till mycket hjälp för utbildningssystemet.

Ganska snabbt kastades blickar mot SCB:s rapport ”Trender och prognoser”, vilket är en gapanalys på nationell nivå med sikte på två decennier in i framtiden, där efterfrågan på ett hundratal utbildningsgrupper relateras till utbudet av arbetskraft med dessa olika utbildningar. Vid diskussioner med Länsstyrelsen i Stockholm och Västra Götalandsregionen uppkom idén att lägga ett uppdrag på SCB att regionalisera ”Trender och prognoser”.

Detta resulterade i ett gemensamt projekt mellan storstadsregionerna som utvecklades till ett uppdrag att ta fram en utbildnings- och arbetsmarknadsprognos för respektive region, men med samma modell i botten. Prognoshorisonten sattes till 2020. Projektet var i sig en chanstagnig, något liknande hade aldrig tidigare genomförts i Sverige och kostnaden var relativt hög. Totalt satsades 4,5 miljoner kronor av storstadsregionerna, varav Region Skåne stod för ca 1 miljon. Arbetet påbörjades hösten 2010 och utmynnade för Skånes del i en konferens i Malmö den 18 januari 2012 där rapporten presenterades för ett drygt 100-tal besökare. Mottagandet var positivt på konferensen.

### *Intresset växer*

Region Skåne hade inledningsvis fört diskussioner med Arbetsförmedlingen och Kommunförbundet i Skåne om det verkligen var angeläget att ta fram en utbildnings- och arbetsmarknadsprognos. Det visade sig att vi hade underskattat omvärldens intresse. Efter den inledande presentationen i januari började en stor mängd externa förfrågningar komma in. Under våren inbjöds Region Skåne att presentera prognosen för externa parter vid 34 olika tillfällen. Efter sommaren visade sig intresset fortfarande stort och under hösten (september-oktober) presenterade prognosen vid ytterligare 11 tillfällen. Totalt medverkade drygt 1 700 personer vid 45 olika presentationer. Två tusen rapporter distribuerades under 2012.

### *Analys som nätverksskapare*

Innan analysen gjordes antog vi att det fanns ett behov av kunskapsunderlag för att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor, men det visade sig att arbetet med analys kopplat till kompetensförsörjning även kom att utgöra den viktigaste dörröppnaren för Region Skåne när det gällde att etablera samverkan med externa aktörer. Aktörerna i kompetensförsörjningssystemet, det vill säga utbildningsinstitutioner, branschföreträdare, arbetsmarknadens parter med flera, saknade till stor del instrument för långsiktigt arbete med kompetensförsörjningsfrågorna, vilket innebar att de hade stort behov av Region Skånes prognos. Tack vare prognosen kunde arbetet inriktas mot konkreta utmaningar inom kompetensförsörjningen. Med prognosen och annat analysarbete som grund, startade bland annat följande konkreta samarbeten:

- Samverkan med Teknikcollege angående bristen på industriarbetare. Region Skåne bistod med en fördjupad analys av bland annat svetsare och maskinoperatörer. Detta arbete ledde även till fördjupade kontakter mellan Region Skåne och Teknikföretagen.
- Fördjupad samverkan med sjukvården. Här konstaterades att prognosen gav en bra grund, men ett fördjupat samarbete inleddes för att kunna ta fram mer förfinade prognosmodeller som kan brytas ner på mera specifika utbildningsgrupper och som även ska väva in kvalitativa element i form av förväntade effekter av teknik- och organisationsutveckling.
- Samverkan med högskolorna. Region Skåne blev en intressant samverkanspart för bland annat Lunds tekniska högskola och högskolorna i Kristianstad och Malmö eftersom prognosen kom i ett skede då antalet högskoleplatser kommer att skäras ned. De behövde ett underlag för att motivera vilka utbildningar som kan minskas alternativt argumentera för bibehållna utbildningsanslag.
- Samverkan med Arbetsförmedlingen. Prognosen fick stort genomslag hos Arbetsförmedlingen och har vid flera tillfällen presenterats för studie- och yrkesvägledare.
- Samverkan med Skånes YH-nätverk om underlag för att påvisa behovet av utbildningar inom yrkeshögskolans regi.

- Samverkan med Kommunförbundet Skåne runt framtida utbildningar för studie- och yrkesvägledare med utgångspunkt från utbildnings- och arbetsmarknadsprognosen samt planer på en framtida regional lärarprognos.

### **Organisations- eller lösningsfokuserat arbete?**

De senaste decenniernas utvecklingsarbete har varit starkt fokuserat på governance. I praktiken har detta inneburit att huvudfokus oftast har lagts på organisationsfrågorna. Arbetet har tagit sin utgångspunkt i att bilda partnerskap och först därefter har de konkreta sakfrågorna diskuterats.

Partnerskapen har ofta bildats för att täcka in olika perspektiv, med företrädare för flera branscher, arbetsmarknadens parter, representanter för horisontella perspektiv i form av miljö, jämställdhet och integration med mera. Ett exempel på detta arbetssätt var regionernas arbete med de regionala tillväxtprogrammen som startade 2004. För att täcka in alla perspektiv som regeringen i sina direktiv pekat ut skapades i Skåne ett partnerskap med ett trettiotal medlemmar. I praktiken kom partnerskapen att få begränsad betydelse. Storleken och bredden på partnerskapen innebar att få frågor engagerade mer än en mindre del av partnerskapen. Detta innebar i sin tur att det var svårt att rekrytera partnerskapsmedlemmar på hög nivå, utan dessa hämtades ofta från en lägre nivå. Partnerskapen blev därmed ofta dåligt förankrade hos de ingående organisationerna.

Med erfarenheterna från RTP-processen i bagaget valdes ett annat angreppssätt för arbetet med kompetensplattformen. I stället för att börja med att bygga en organisation beslöt man att arbetet skulle fokusera på att, med hjälp av prognoser och analyser och kontakter med omvärlden, ta fram ett antal viktiga frågeställningar att arbeta vidare med. Därefter skulle dessa frågeställningar lotsats in i befintliga organisationer eller, om någon sådan inte fanns, skulle arbetsgrupper bildas runt dessa relativt avgränsade frågeställningar.

På så sätt undvek man de stora partnerskapen. Detta innebar även att Region Skånes inbrytning på kompetensförsörjningsområdet upplevdes som mindre hotande av andra organisationer. Eftersom



fokus sattes på problemen och inte på organisation och styrning undveks revirstrider. Tack vare detta upplägg sändes signalen att Region Skåne inte hade som mål att erövra makt inom kompetensförsörjningsområdet utan att i samverkan med andra aktörer arbeta fram analyser och ta fram lösningar på problemen inom kompetensförsörjningsområdet.

Denna tydliga signal om Region Skånes ambitioner underlättade stort arbetet med kompetensförsörjningsfrågorna. Samtidigt innebar det att huvuddelen av arbetet växte fram på tjänstemannanivå, vilket, i takt med att arbetet växte, blev ett problem då förankringen på den politiska nivån var svag.

### **En organisation växer fram**

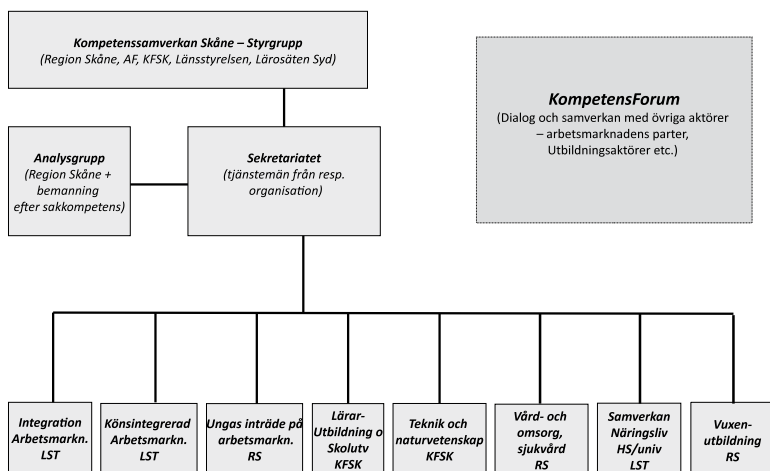
Under 2011 och 2012 hade kompetensplattformens verksamhet växt i omfattning så att insikten började gro om att det behövdes någon form av organisation för att säkra förankringen av arbetet. De tidigare nämnda erfarenheterna av arbetet med breda partnerskap innebar att fokus inriktades mot att skapa en liten fokuserad styrgrupp.

Som en grund i arbetet användes det regionala kompetensrådet, som hade bildats i slutet av 90-talet då Länsarbetsnämnderna fortfarande fanns, men nu saknade kansliresurser och förde en tynande tillvaro. Kompetensrådet leddes av landshövdingen, medan uppdraget att bilda kompetensplattformar hade gått till Region Skåne. Detta var organisatoriskt förvirrande och bar frö inom sig till prestigestrider mellan de olika organisationerna på regional nivå. Problemet löstes genom att kompetensrådet och kompetensplattformen samordnades, vilket formellt skedde genom att kompetensrådet i full enighet avvecklades, för att återbildas under namnet Kompetenssamverkan Skåne, med något annan inriktning än tidigare och med ett tydligare fokus på konkret arbete i arbetsgrupper. Ordförande i styrgruppen blev ordföranden i Region Skånes regionala tillväxtnämnd.

Styrgruppen består i dag av en liten kärna av offentliga organisationer med ansvar för utbildning och arbetsmarknad: Region Skåne, Arbetsförmedlingen, Kommunförbundet Skåne, Lärosäten

syd (samverkansorganisation för universitet och högskolor i Skåne och Blekinge) samt Länsstyrelsen, som har ansvar för jämställdhets- och integrationsfrågor och statlig samordning. Ordförandeposten innehas av Region Skåne. Till organisationen har ett sekretariat och en analysgrupp kopplats. Därutöver bildas ett antal arbetsgrupper av mer eller mindre tillfällig karaktär för att hantera konkret samverkan. Organisationen kan till stor del ses som en formalisering av den samverkan som växt fram i det konkreta arbetet runt kompetensförsörjningsfrågorna. Arbetsgrupperna, som är kärnan i arbetet, utgår tydligt från de utmaningar som lyfts fram i prognosen.

För att engagera fler aktörer i arbetet har även ett större nätverk bildats i form av Kompetensforum, som är ett mera lösligt nätverk som är tänkt att träffas några gånger om året för att utbyta information och ge inspel till Kompetenssamverkans arbete.



### Vad har lyckats med projektet?

Från Region Skånes perspektiv kan det konstateras att den egna organisationens roll har stärkts kraftigt. Då arbetet med kompetensförsörjningsfrågor startades år 2009 hade Region Skåne i stort sett ingen roll att spela inom kompetensförsörjningsområdet. 2012

är Region Skåne en part med hög legitimitet bland externa aktörer. Region Skånes strategi att få inflytande genom att bygga upp en unik kunskapsbas på den regionala nivå genom analysarbete har gjort att organisationen har något att tillföra övriga parter, vilket bland annat det stora antalet inbjudningar till externa presentationer och diskussioner visar. Region Skåne har även fått plats i arbetsgrupper för högskolornas dimensionering och framtida verksamhet. Strategin med en ”mjuk” styrning via analyser har inneburit att stridsfrågor om vem som har de formella mandaten inom olika områden kunnat skjutas i bakgrunden.

### *Vilka problem återstår?*

Det finns i dag samarbeten och förtroende mellan aktörerna inom utbildningssystemen, arbetsmarknadspolitiken och branschföreträdare. Det stora problemet kvarstår dock: Det saknas styrmedel och ekonomiska incitament att dimensionera utbildningssystemet efter arbetsmarknadens behov. I det stora hela är det studenterna själva som styr dimensioneringen genom sina utbildningsval, både på gymnasie- och på högskolenivå. Än besvärligare är läget för kompetensutveckling bland yrkesaktiva. Region Skånes analyser har visat att utbildningsnivåerna inom flertalet branscher utanför Malmö/Lund-regionen är relativt låga om man jämför bransch för bransch med utbildningsnivåerna inom övriga riket. Detta går inte att förändra på kort och medellång sikt genom de formella utbildningssystemen helt enkelt därför att flertalet som är i arbetslivet kommer att vara kvar där om tio år, med samma utbildningsnivå som de har i dag. En förändring av utbildningsnivåer som bara sker genom pensionsavgångar och påfyllning av nyutbildade underifrån tar lång tid.

De svaga incitamenten för att anpassa utbildningsdimensioneringen till arbetsmarknadens behov och bristen på instrument för att främja kompetensutveckling bland yrkesarbetande kan inte lösas på regional nivå, utan kräver åtgärder på nationell nivå. Arbetet inom de regionala kompetensplattformarna i landet har huvudsakligen handlat om att bygga samverkan mellan parter på lokal och regional nivå, men om de strukturella problemen ska kunna lösas krävs en starkare samverkan mellan den regionala och den nationella nivån.

## Lärdomar

Erfarenheterna visar att det är svårt att skapa regional samverkan. Ofta startar arbetet med organisationsbygge och fokus på *hur* insatser ska göras, snarare än på *vad* som ska göras. Förankringsarbetet börjar därför inte med frågan om *vilka* insatser som krävs utan blir en fråga om *vem* som har förtroende och mandat att leda processer. I detta ligger en stor risk för revirstrider mellan olika organisationer. Ibland brukar det lite cyniskt konstateras att ”alla vill samordna, men ingen vill bli samordnad”.

Erfarenheterna från arbetet med kompetensplattformen i Skåne pekar mot en annan väg, där arbetet tar sin utgångspunkt i ett gediget analysarbete som får omvärlden att enas om en gemensam problembild. När aktörerna väl är överens om vad som behöver göras, går det betydligt enklare att bygga en funktionell organisation för att hantera dessa problem. Frågan om formella mandat och styrning blir mindre viktiga om aktörerna arbetar för en gemensam målbild.

Detta sätt att arbeta ställer dock stora krav på analysarbetet, som måste ske i samspel med omvärlden och röra sig från en övergripande strategisk nivå mot en mera konkret, närmast operativ, nivå. Utmaningarna ligger sällan i de övergripande problembilderna utan i att få fram så konkreta resultat att de kan användas i ett operativt sammanhang. Analysarbetet inom kompetensplattformsuppdraget handlade således inte om att exempelvis konstatera att det är finns risk för brist på vård- och omsorgspersonal och industriutbildade, utan att mera konkret konstatera att det är brist på vissa specialiserade sjuksköterskor och läkare samt svetsare med inriktning mot svets med avancerade tekniker på dyra material.

Först när analysen blir så detaljerad går det att finna de rätta aktörerna och bilda funktionella samverkansgrupper. I detta ligger även en annan utmaning: För att analyserna ska kunna bli tillräckligt konkreta för att vara operativt användbara, krävs expertkompetens i kombination med en dialog med den operativa nivån. Samtidigt har det rådande paradigmet inom utvecklingspolitiken varit en betoning på nätverkskompetens och att förflytta arbetet från ”stuprören till hängränorna”. Det finns naturligtvis ofta goda skäl till ökad samverkan, men samtidigt är risken att fokus läggs på processen och

inte på innehållet och att mängden experter minskar, medan antalet projektledare med generell kompetens ökar.

Risken med att starta arbetet med att sätta högsta prioritet på att samla aktörerna är att man bygger dysfunktionella organisationer som inte lämpar sig för att hantera de utmaningar som först i ett senare skede identifieras. Erfarenheterna av Skånes arbete med kompetensplattformen pekar mot att det behövs en mer kvalificerad diskussion om avvägningen mellan specialistkompetens och generalistkompetens och att bygga samverkan baserade på konstaterade behov och inte på utgångspunkten att det i sig är ett mål att röra sig från ”stuprören till hängrännorna”.

#### NOTER

- 1 Se till exempel *Erfarenheter från kompetensplattformarbetet – Ett exempel på flernivåstyrning i praktiken*, Tillväxtanalys, 2012
- 2 Bjerkesjö P, Hallencreutz D, Lindell J, Lundequist K, *Skånes kompetensförsörjning – vilka är morgondagens utmaningar?*; Region Skåne, 2010.



## Från rivalitet till samverkan i Östergötland

Östergötland har gjort sig känt som ett län där det bedrivs ett intensivt och innovativt tillväxtarbete. Privata företag, kommuner och myndigheter har arbetat tillsammans med många frågor av betydelse för tillväxten, särskilt under den tid då Regionförbundet Östsam har haft ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. I det här kapitlet lyfter vi fram en bakomliggande faktor av stor betydelse för den offentliga insatsen på tillväxtområdet, nämligen att skapa och utveckla en god samverkan mellan berörda aktörer. Liksom i flera andra län kan utvecklingen sägas ha gått från starka konflikter till god samverkan. För den regionala tillväxtpolitiken är det helt centralt hur ett sådant perspektivskifte går till och hur man kan överföra erfarenheter till andra län och andra situationer.

### Ostlänken som tecken på god samverkan

I budgetpropositionen hösten 2012 meddelade regeringen att den ger klartecken till byggandet av Ostlänken, en ny dubbelspårig järnväg från Järna, söder om Stockholm, till Linköping. Byggandet ska starta 2017 och banan ska stå färdig 2028. Även om det återstår mycket arbete, så innebär detta att den förmodligen viktigaste utvecklingsfrågan i Östergötlands län därmed har krönts med framgång.

Ostlänken innebär att de nuvarande flaskhalsarna på stambanan genom Östergötland försvinner och att restiderna till och från Stockholm kortas. Effekten blir inte bara att Linköping kommer närmare

Stockholm, utan även att Malmö, Göteborg och Skavsta flygplats kommer närmare Stockholm. Samtidigt bör man påminna om att det återstår att öka kapaciteten på södra stambanan till Skåne och Köpenhamn samt mellan Östergötland och Jönköping, Borås och Göteborg. Visionen är en järnväg som binder samman stora kommuner i Götaland för att få större arbetsmarknadsregioner och större möjligheter till nya och växande företag. Det pratas om framtida snabbtåg till Köpenhamn och Hamburg.

Ostlänken kommer att vara en statlig satsning, med stor medverkan av kommuner och regionala aktörer. Många ytterligare beslut måste fattas för att bygget ska kunna genomföras och för att den nya järnvägen ska få effekter på arbetspendling och företagande, hela nätet av kollektivtrafik påverkas när det blir attraktivt för fler att resa med järnvägen. Både företag och privatpersoner kan flytta till Sörmland och Östergötland för att utnyttja de kortare restiderna. De båda länen kommer i en framtid att vara en sammanvuxen del av Storstockholm, ungefär som Uppsala län är i dag.

Hittills har ostlänksprojektet främst varit ett påverkansprojekt riktat mot nationella beslutsfattare, men det hade knappast varit möjligt utan en mer djupgående förändring av utvecklingsarbetet i Östergötland. Bakom Ostlänken ligger samverkan och fokusering på gemensamma intressen. Det har varit en lång process från ganska kyliga relationer mellan kommunerna, särskilt Norrköping och Linköping, till det samarbete som manifesterats under namnet ”Fjärde storstadsregionen”. Genom namnet signalerar de två kommunerna att man tillsammans är ungefär lika stora som Malmö och att man bör behandlas på samma sätt av investerare, regeringskansliet och andra. Det är dessa bakomliggande förändringar av samarbetsklimatet som står i fokus i det här avsnittet.

Syftet är att översiktligt beskriva den utvecklingsprocess som har gjort Ostlänken möjlig och att diskutera lärdomar för den regionala utvecklingspolitiken i stort. Frågan som jag vill besvara är hur rivaliteten inom länet kunde övergå i samverkan kring gemensamma angelägenheter inom länet (och med andra län), med Ostlänken som den senaste framgången.

Analysen har intresse för aktörer i andra län. Östergötland



liknar många andra län i den södra halvan av Sverige. Länet har en självständig identitet genom sin historia och sin dialekt. Det ligger inom två timmar från en storstad (Stockholm) och arbetspendlingen pågår redan. Östergötland är ett regionalt centrum med sjukhus, universitet och stora industrier. Liksom för andra län finns det ett latent hot om strukturomvandlingar, där verksamheter måste flyttas och läggas samman för att hålla kostnader nere. Hittills har diskussionerna främst gällt sjukvårdens framtida organisation. Det finns också en potentiell vinst i att göra sig mer attraktiv än grannlänen när det gäller företag som flyttar till mälardalsområdet, från Stockholm eller från utlandet.

De mindre orterna har goda kommunikationer med de större, vilket betyder att man kan bo kvar och pendla till de stora arbetsplatserna eller bo i de större orterna och ändå ha närhet till naturupplevelser. Det som är särskiljande är att det finns två stora kommuner som tävlat om ledarrollen. Norrköping var en stor industristad under lång tid, men nu har universitetsstaden Linköping växt förbi. Sedan slutet av 90-talet finns universitetet på båda orterna och den så kallade campusbussen är ett synligt exempel på hur kommunerna knyts samman. Högteknologiska forskningscentrum på båda orterna utstrålar framtidstro.

### *Metod och material*

Jag kommer att beskriva ett antal omständigheter som har bidragit till att samarbetet utvecklats i Östergötland. I efterhand kan utvecklingen verka självklar, men jämförelser med andra län visar att det finns många hinder för regionalt samarbete och att det intressanta är just hur aktörerna (kommuner, landsting och myndigheter) i Östergötland tog sig förbi, eller håller på att ta sig förbi, dessa hinder. Den tillspetsade frågan är varför aktörerna i Östergötland kommit längre än aktörerna i jämförbara län (Statskontoret 2004a). Jämförelserna ger skärpa till analysen men kommer bara att antydast här. De finns redovisade i andra sammanhang.

Kapitlet bygger på återkommande intervjuer med aktörer i Östergötland och med aktörer i andra län. Den första undersökningen gjordes 2003 och gällde samverkan inom de regionala tillväxtavtalen

(RTA) och de därpå följande tillväxtprogrammen (RTP). Resultaten presenterades i en rapport av Statskontoret (2004a), där det ingick en diskussion av tänkbara förklaringar till den goda samverkan i Östergötland. En kompletterande undersökning gjordes 2004, då Östergötland användes som ett jämförelsefall i utvärderingen av regionförsöket i Skåne och Västra Götaland (Statskontoret 2004b). Båda undersökningarna har presenterats som vetenskapliga uppsatser (Niklasson 2004 och 2005). En tredje undersökning gjordes 2011 som en del i en analys av de projekt som EU:s regionalfond finansierat i Sverige inom området infrastruktur (Niklasson & Sandström 2012). För den här undersökningen har kompletterande intervjuer gjorts.

Utvecklingen i Östergötland är ett intressant men inte unikt exempel på nya relationer och förändrat arbetssätt inom den offentliga sektorn, samt i dess förhållande till företag och andra aktörer. Utvecklingen är ett exempel på det som internationellt kallas ”new regionalism”, som handlar just om att lyfta fram gemensamma intressen och att arbeta resultatnriktat, över organisationsgränser (Keating 1998). Förändringarna i Östergötland har delvis burits fram av det nya sättet att se på utvecklingsarbete, vilket jag återkommer till. Etiketten ”governance” används för att markera att det är något annat och mer informellt än ”government”, som avser den formella och hierarkiska organiseringen av den offentliga sektorn (Niklasson 2003).

Inom tillväxtområdet finns det en omfattande litteratur som diskuterar begrepp som samverkan, samsyn, ledarskap och lärande. Särskilt i amerikansk miljö, med en starkt fragmenterad offentlig sektor, lyfter man fram ”kollaborativt ledarskap” (Chrislip & Larson 1994), samarbete genom planering (Innes & Booher 2010) och samverkan för ekonomisk utveckling (Agranoff 2004). Regionalism är ofta liktydigt med att skapa arenor för samverkan kring storstadsområden som består av många små kommuner (Feiock 2004, Benjamin & Nathan 2001). Liknande arbetssätt finns i många andra västländer, som Storbritannien och Australien (Beer, Houghton & Maude 2003) och i utvecklingsländer som Brasilien, Indien och Sydafrika (Briggs 2008).

Till en del sammanfaller intresset för samverkan med ett allmänt

intresse för innovationssystem, vilket är ett beskrivande och pragmatiskt sätt att analysera tillväxtens aktörer och processer. Analyserna gäller hela länder (Nelson 1993), regioner (Cooke & Morgan 1998) eller branscher (Niklasson 2006).

En annan inspirationskälla är litteraturen om fragmentering och integration i den offentliga sektorn. Det som på engelska kallas *joined-up government* (Bogdanor 2005) är nätverk på tvären över organisationsgränserna för att uppnå gemensamma mål (Niklasson 2003). Det synsättet är särskilt förekommande inom regional utvecklingspolitik i många länder (Niklasson 2007). Perspektivet kan tillämpas på offentlig verksamhet i stort men också på relationer mellan företag. Bland sociologer och företagsekonomer diskuteras bland annat lärande inom och mellan organisationer (Stein 1996).

Kritiken mot samverkan återfinns framför allt i diskussionen om hur den offentliga sektorn bör styras. Motsatsen till samverkan som ideal är en tydlig ansvarsuppdelning med renodlade mål för varje verksamhet för sig. Nyckelordet är ansvarsutkrävande (Bovens 1998). En annan kritik är risken för tjänstemannastyre som följer av att offentliga organisationer gör upp och anpassar insatser efter omständigheterna (Sorensen & Torfing 2007).

Anhängarna av samverkan ser den ofta som ett näst bästa sätt att hantera en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter eller andra aktörer på t ex den regionala nivån. Några upphöjer samverkan till en alternativ form av demokrati (Hirst 1994), närmast en typ av självförvaltning av ett territorium. Andra lyfter fram förmågan att lösa problem som ett centralt men lite förbisett värde i demokratin (Briggs 2008). I all blygsamhet framstår Östergötland som lika intressant att diskutera som till exempel Pittsburgh eller Sao Paolo (Briggs 2008).

## **Både samverkan och konflikter**

Fokus ligger i det följande på att förstå den övergripande förändringen i Östergötland, från konflikter och rivalitet till utvecklat samarbete. Ostlänksprojektet är en viktig del i arbetet, men det är inte projektet som ska analyseras, utan det generella samarbetet

mellan aktörer i Östergötland. Vad är det som får rivaliserande kommuner att byta perspektiv, att tona ner motsättningar och i stället lyfta fram gemensamma vinster (samt även söka gemensamma samarbetspartners utanför länet)?

Konflikter och skillnader i perspektiv finns fortfarande kvar. Samarbete handlar inte om att kommuner och politiska partier börjar tänka likadant, utan bara om att de kan prioritera det gemensamma i viktiga situationer. Skillnaderna i åsikter kom i dagen när landstinget och kommunerna skulle välja framtida organisationsform sommaren 2012. Förslaget var att regionförbundet Östsam skulle slås samman med landstinget för att skapa en större organisation med ett bredare mandat och en större handlingskapacitet. Förslaget stöddes av vissa partier och kommuner, men inte av alla. Kommunstyrelsens ordförande i Norrköpings kommun ville att de regionala utvecklingsfrågorna skulle återgå till staten/länsstyrelsen (Johansson & Niklasson 2013).

Även om det nu finns olika uppfattningar om hur arbetet med regionala utvecklingsfrågor ska bedrivas framöver, så har regionförbundet Östsam spelat en viktig roll under det senaste decenniet. Skapandet av Östsam var en manifestation av samarbetsvilja mellan kommunerna och landstinget, eftersom det krävdes att samtliga ville bli medlemmar och bidra till finansieringen av verksamheten. Därefter har Östsam blivit en motor för det fortsatta utvecklingsarbetet i länet. Samarbetsprocesserna i länet kan delas in i en period som ledde fram till Östsams övertagande av det regionala utvecklingsansvaret 2002 och en period därefter, som ledde fram till regeringens klartecken till Ostlänken.

### *Konflikternas 90-tal*

Händelseutvecklingen i Östergötland blir särskilt intressant när den ställs mot de konflikter som fanns i länet ända fram till millennieskiftet. Många har vittnat om traumat när Norrköping förlorade sin ställning som ledande industristad. För den tillfällige besökaren är det uppenbart att Norrköping varit en stad med stor rikedom och gott självförtroende. Boulevarderna och arkitekturen skvallrar om att det varit en nästan obruten industriell framgång från Louis de

Geers 1600-tal fram till 1970-talet. Under en period var Norrköping även ett eget landsting.

Staden blev så småningom dominerad av textilindustrin som hamnade i kris, i Sverige och andra västeuropeiska länder, under 70-talet när billig import från låglöneländer spreds över världen. Nedgången hejdades bland annat genom att staten flyttade myndigheter till Norrköping. Senast har de gamla industrilokalerna kring Motala ström rustats upp och blivit en spännande miljö för universitetets Campus Norrköping.

Linköping var förvaltningsstaden med biskop, landshövding och läroverk. Relationerna mellan de två städerna hade vissa likheter med relationen mellan Malmö och Lund, med en större industriell stad och en mindre, mer akademisk och statligt dominerad stad, ofta med borgerligt styre.

Linköpings lycka var att Saab etablerade flygplanstillverkning i staden, vilket under 60-talet blev ett skäl att förlägga en teknisk högskola dit. Nybyggarandan i den tekniska miljön var stark och universitetet skapade sig ett namn som nytänkare, bland annat genom att inrätta nya program (industriell ekonomi), nya undervisningsformer (problembaserat lärande) och tvärgående forskningsmiljöer kring olika teman (Niklasson 2012). Skapandet av teknikbyn Mjärdevi manifesterade Linköping som ett högteknologiskt centrum i Götaland. Tillväxten i kommunen var stadig och följde mönstret att i stort sett bara universitetsorterna växer i Sverige. Så småningom blev lillebror större och starkare än storebror.

Under 90-talet var rivaliteten mellan de två stora kommunerna stark, samtidigt som det fanns röster för samverkan. Om man grävde ner stridsyxan och fokuserade på det gemensamma intresset att utveckla Östergötland, så skulle man kunna få en annan position i det nationella sammanhanget. Men tiden var inte mogen för samverkan.

Den stora symbolfrågan under 90-talet var flygplatserna i Östergötland. Båda kommunerna hade militära flygfält och Linköping hade dessutom Saabs flygfält. Civil flygtrafik bedrevs i Norrköping och i Linköping (Saab), med en viss konkurrens och lönsamhetsproblem på båda ställena. Samtidigt seglade det upp en debatt om att det på sikt skulle behövas en större flygplats söder om Stockholm. Det fanns

en chans att ta initiativet och lansera en flygplats i Östergötland som ett nytt Arlanda, söder om Stockholm.

Kommunerna såg den strategiska möjligheten och beslutade sig för att bygga en gemensam flygplats i Norsholm, mellan de två centralorterna. En skandal i Linköping kom emellan och flygplatsen blev aldrig byggd. Samtidigt såg Nyköpings kommun i Sörmland sin chans att göra det gamla militära flygfältet i Skavsta till en ny flygplats för södra Stockholmsområdet. Nyköping gjorde upp med flygbolaget Ryan air och resten är historia, som man brukar säga.

Skavsta har ett större upptagningsområde och är på det sättet ett bättre läge för en storflygplats, men det utesluter inte att en flygplats i Norsholm hade varit möjlig. Särskilt när flygtrafiken var reglerad och SAS var den stora aktören fanns det möjligheter att styra upp flygtrafiken. En gemensam flygplats hade kunnat sätta Östergötland tydligare på kartan och den hade kunnat leda till en sammanväxt tätort kring de fyra mil av E4:an som skiljer de två centralorterna. Logistikföretag och industrier kunde ha uppfattat detta som en attraktiv lokalisering.

Debacket kring den gemensamma flygplatsen har beskrivits som en av de viktiga inspirationerna till att utveckla samarbetet i Östergötland. Det finns en tydlig pedagogik i situationen när rivaliteten mellan Norrköping och Linköping leder till att båda förlorar. När man är osams vinner andra, i det här fallet Nyköping. Om man kan bli sams kan man göra vinster för båda, även om den ena kommunen skulle vinna lite mer. Mer tillspetsat kan man säga att Linköpings vinst inte nödvändigtvis är Norrköpings förlust. Situationen är inte ett nollsummespel mellan de två kommunerna. Utifrån den nya världsbilden är det både önskvärt och möjligt att bilda en gemensam organisation som kan utveckla det gemensamma intresset. När regeringen erbjöd möjligheten att bilda ett regionförbund 2002, så tog kommunerna och landstinget chansen och bildade Ötsam.

### *Förhistorien*

Flygplatsfrågan kan beskrivas som en tändande gnista, även om inte alla håller med om den beskrivningen. Många andra faktorer var viktiga. En är att man redan på 1960-talet började analysera

utvecklingsvägar. Länsstyrelsen under ledning av landshövdingen Per Eckerberg intresserade sig för vad forskningen hade att bidra med och bjöd in bland andra kulturgeografen Gunnar Arpi att analysera utvecklingsmöjligheter. Det som då kallades regional planering fick ett intellektuellt lyft när man började identifiera nyckelfaktorer och orsakssamband i den ekonomiska geografin.

Det finns en viss kontinuitet från Eckerberg och Arpi till Ostlänken, eftersom argumentationen för Ostlänken bygger på idéer om hur infrastruktuursatsningar kan skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt. Nyckelbegreppet är regionförstoring, dvs iakttagelsen att det har betydelse hur långt bort man kan nå på en viss tid. Om kommunikationerna är goda så kommer anställda och företag att röra sig över ett större avstånd. Deras region blir större.

I Sverige växer arbetsmarknadsregionerna. De blir färre men större, vilket betyder att pendlingen växer. Detta leder bland annat till att skillnader mellan lokala arbetsmarknader kan bli en tillgång. Den som blir arbetslös i Norrköping eller Motala kan hitta ett jobb i Linköping och vice versa. Omvänt betyder det att investeringar i infrastruktur kan vara ett bra redskap mot arbetslöshet och att de även gör det möjligt att jobba i de växande städerna samtidigt som man kan bo kvar på andra orter. Man kan ha andra synpunkter på pendlandet, men det är ändå en intressant upptäckt.

Regionförstoringen har kopplingar till debatten om kommunsammanslagningar. Det finns en spänning mellan behoven av närhet och stordrift i den offentliga verksamheten. Å ena sidan har det stor betydelse för demokratin och medborgarnas engagemang att man har nära till de politiska besluten. Å andra sidan blir det allt dyrare att behålla en småskalig verksamhet. Man kan se debatten om regionalisering som exempel på att vissa frågor tycks hanteras bäst i ett sammanhang som är större än kommunerna men mindre än nationalstaten. En liknande logik driver den europeiska integrationen, där nationalstaterna gått samman för att hantera konkurrenskraft och miljöpolitik med mera.

Sverige genomförde kommunsammanslagningar i flera steg fram till 1970. Den nordiska modellen med kommunerna som starka utförare av välfärdstjänster tycks förutsätta en viss stordrift. Dock

har många kommuner svårt att klara sina åtaganden och söker samarbetslösningar med sina grannar, inom ramen för olika regionala arrangemang. Den här typen av strukturomvandling är ofta traumatisk och kan bara genomföras om det finns en ordentlig analys och ett politiskt ledarskap. En regional organisation kan öppna för nya samarbetslösningar.

Det har sagts om kommuner och regioner att det krävs att politiker och tjänstemän rör sig på en kunskapstrappa, där de bygger upp kunskap om verksamheternas utvecklingsförutsättningar. Det räcker inte att se sig som en utförande byråkrati av "weberska" tjänstemän som bara följer givna instruktioner. Den ekonomiska geografin förändras och därför måste det finnas ett lokalt och regionalt ledarskap som uttolkar förändringsbehovet och gör nödvändiga anpassningar.

Det behövs också ett arbetssätt som överbryggat den långtgående specialiseringen i den offentliga verksamheten. Moderna kommuner är uppdelade i specialiserade funktioner som ska bevaka olika intressen, till exempel näringslivsutveckling och miljöhänsyn. Specialisering kan leda till skyttegravsrigg med dåliga möjligheter till dialog och helhetstänkande.

En framgångsfaktor i Östergötland är att det funnits politiker och tjänstemän som agerat aktivt och har överbryggat specialiseringen inom olika områden som påverkar samhällsplaneringen. Enskilda personer har fungerat som "fria men ansvarsfulla radikaler" på tvärs över organisationsgränserna. Östsam har fångat upp sådana personer och har förstärkt det resultatutriktade arbetssättet, bland annat eftersom man har haft det som sin huvuduppgift.

Samverkanskulturen är bred i Östergötland. När regeringen i slutet av 90-talet uppmanade myndigheterna att samverka med varandra och med näringslivet inom så kallade regionala tillväxtavtal, så tog man chansen. Den egna utvärderingen visade att det fanns omfattande konflikter i början, men 2003 var situationen förbytt i sin motsats. Myndigheter och kommuner hade en omfattande samverkan inom viktiga områden som kompetensutveckling (Arbetsförmedlingen, kommunerna m fl) och stöd till nyföretagande (Arbetsförmedlingen, länsstyrelsen, Almi). Det fanns exempel på att myndigheterna täckte upp för varandra när resurserna tog slut hos den ena, allt i syfte att



medborgarna skulle uppleva offentliga sektorn som en operativ helhet snarare än den fragmenterade härva av överlappande och rivaliserande organisationer som man var inom dessa områden. Att möta myndighetsföreträdare 2003 var som att träffa en sammanhållen myndighet, ett "Östergötlandsverk". Kontrasten var stor mot vissa andra län, där myndigheterna inte ansåg sig ha några gemensamma frågor att samverka kring (Statskontoret 2004a).

Regeringen uppmanade till samverkan, men det fanns redan många eldsjälur som såg behovet. Länsstyrelsen hade det regionala utvecklingsansvaret fram till 2002 och bidrog till den goda andan. Andra myndigheter träffades i den så kallade Lejongruppen för att ge samlad service till medborgarna. Försöksverksamhet med medborgarkontor bidrog till fokus på medborgarnas perspektiv. Det framgick att det var en viktig drivkraft för myndigheterna att de hade ett utifrånperspektiv på sig själva, där det gällde att ge god service och ta ansvar för uppgifter där man själv bara hade ansvar för en liten del. Tanken om "en dörr in" var stark och det sågs som ett stort problem att medborgarna normalt var hänvisade till att själva ta reda på vilken myndighet som ansvarade för rätt fråga.

Under den här tiden växte det fram infotek och lärcentrum på många håll i landet för att underlätta medborgarnas kontakter med vuxenutbildningen, utan att framhålla de olika huvudmännen. Fokus låg på att skapa en helhet över organisationsgränserna i det lokala sammanhanget. Det stora problemet var när myndigheterna gav olika besked eller lät problem falla mellan stolarna. Senare under 2000-talet skulle detta ändras när regeringen i stället betonade likformigheten över landet inom varje organisation. Många myndigheter har slagits ihop nationellt för att utnyttja stordriften i de egna systemen. Risker är då att helheten i den lokala och regionala kontexten minskar. Den principiella frågan handlar om den offentliga sektorn bör organiseras kring en funktionell specialisering (sammanhållna myndigheter) eller territoriell integration (länsvis koordinering; jfr Niklasson 2007).

Sammanfattningsvis kan man säga att samverkansklimatet byggdes upp genom en kombination av ny kunskap och insiktsfulla personer, men som fick kraft av vissa traumatiska misslyckanden. Man kan också notera att hindren tycks ha varit färre än i andra

län. Ofta räcker det med att nyckelpersoner på chefsnivå är fientligt inställda för att hindra eldsjälarna från att driva frågorna framåt.

### **Tiden med Östsam**

Vid sekelskiftet började samverkan bli så stark att det var naturligt för kommunerna och landstinget att bilda regionförbundet Östsam. En försöksverksamhet med olika modeller för regionalt utvecklingsansvar hade bedrivits i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och på Gotland. 2002 valde regeringen att öppna ”kalmarmodellen” för övriga län. Östergötland var ett av de första länen som införde den nya modellen. Ansvaret fördes över från staten (länsstyrelsen) och vissa statliga medel följde med. Samtidigt överfördes andra uppgifter från landstinget, till exempel den politiska samordningen av kollektivtrafiken.

Konstruktionen med ett regionförbund innebär främst att det skapades ett relativt litet kansli som kan fungera som utredningsresurs och som samordnare av utvecklingsarbetet i länet. Dessutom blir fullmäktige och styrelse en arena för politiker från kommuner och landsting där de kan föra samtal om övergripande frågor. Mycket av arbetet med de specifika frågorna ligger kvar på kommunerna, myndigheter och EU-program i länet. I vissa frågor kan man skapa särskilda projektorganisationer, som Ostlänkenbolaget. För Östsam handlar ledarrollen om att övertyga i kraft av sin kompetens.

Många vittnar om det arbete Östsam lagt ner på att ta fram kunskapsunderlag och att hålla seminarier med länets politiker. Man kan kalla det ett ledarskap genom analys, där man bygger upp en gemensam bild av vilka utmaningar länet står inför och vilka möjliga vägar man har att välja mellan. Men det finns också exempel på hur arenan Östsam har bidragit till att lösa upp knutar mellan politikerna. Många kan bekräfta betydelsen av växande personlig gemenskap och tillit. Genom att sammanföra de ledande politikerna och tvinga dem att argumentera med varandra, så blir det lättare att hitta de gemensamma lösningarna. Med högtidliga termer skulle man kunna kalla det för ett slags deliberativ demokrati på den regionala nivån.

Det finns många sakfrågor att analysera, men i ett större perspektiv

framstår skapandet av konceptet ”Fjärde storstadsregionen” som en av de största framgångarna. Då var stridsyxan inte bara nedgrävd, utan de stora kommunerna kunde dessutom bilda en gemensam front mot omvärlden. Tillsammans har man möjlighet att rita om kartan så att Sverige får fyra storstadsregioner i stället för tre. I förlängningen kan man se ett möjligt bildande av ett Östra Götalands län, som tar upp konkurrensen med både Västra Götalands län och med Stockholm. Det är oklart vilka övriga län som borde ingå, men det blir tydligt var ett nytt sådant län har sitt kraftcentrum.

Norrköping och Linköping tog stora steg i riktning mot ett närmare samarbete. Bland annat har man haft gemensamma kommunstyrelsesammanträden och tagit fram gemensamma översiktsplaner. På andra områden har det varit svårare att samarbeta kring gemensamma lösningar. Inom sjukvården (landstinget) ville man länge koncentrera de kvalificerade resurserna till universitetssjukhuset i Linköping, men en lokal opinion drev fram byggandet av ett nytt sjukhus i Norrköping. Dilemmat är att vissa tjänster blir mer tillgängliga i Norrköping medan priset är att andra tjänster inte alls blir tillgängliga i länet.

Det bör nämnas att staten har varit med och fött fram begreppet fjärde storstadsregionen. Det dåvarande verket för näringslivsutveckling, Nutek, initierade ett arbete kringorstädernas betydelse för tillväxten. Norrköping och Linköping deltog i arbetet och fick på det sättet stöd för att utveckla sitt samarbete. Staten och EU har också bidragit med smörjmedel i form av projektfinansiering till utvecklingsprojekt i länet.

För anhängarna av ett starkt regionalt utvecklingsansvar har det varit uppenbart att den modell som valdes i Skåne och Västra Götaland är starkare och robustare i kraft av sitt direktvalda fullmäktige och sin beskattningsrätt. För många är det ett logiskt steg att slå ihop Östsam med landstinget, även om det finns risker när en liten organisation ska slås ihop med en stor, särskilt om den lilla är analyserande och den stora är operativ. Risker är kort sagt att landstingets sjukvårdsperspektiv tar över och skjuter Östsams och kommunernas intresse av allmänna utvecklingsfrågor i bakgrunden.

Samtidigt visar meningsmotsättningarna 2012 att det fortfarande

finns olika uppfattningar om vilken väg man bör gå. När Norrköpings kommun föredrar ett återförande av det regionala utvecklingsansvaret till staten så kan man ana att det finns en tveksamhet kring de strategier som Östsam har valt. Norrköping är också den kommun som ligger närmast Stockholm. Utvecklingen fram till Ostlänken är inte en rakt uppåtstigande kurva, som man kan tro om man bara ser till de stora framgångarna.

## Slutsatser

Man kan dra flera lärdomar utifrån exemplet Östergötland. En är att det går att utveckla det regionala samarbetet långt. En annan lärdom är att det alltid kommer att finnas meningsskiljaktigheter och att man måste hitta sätt att hantera det och att anpassa sig efter nya förhållanden.

Kunskapsuppbyggnad är ett viktigt redskap både för att göra kloka val och för att skapa uppslutning och legitimitet i arbetet. Många organisationer har instrument och ansvarar för olika delproblem. Därför är det viktigt att se ömsesidiga beroenden och bygga ett förtroendefullt samarbete, både inom regionen och gentemot externa parter, till exempel myndigheter i Stockholm. Det tar tid och förutsätter eldsjälur och intresserade chefer. Det kräver uthållighet.

I ett internationellt perspektiv kan man lägga till att det är en god utgångspunkt att mycket av ansvaret ligger på relativt självständiga myndigheter och kommuner. Det finns fortfarande ansvarsförhållanden som är oklara, vilket bland andra Ansvarskommittén har påpekat. Exempelvis skulle beslutsfattandet om infrastrukturen bli tydligare om planering och finansiering gjordes på en och samma nivå. Nu görs regionala önskelistor som staten ska finansiera. Den regionala politiken gör prioriteringar inom infrastrukturen men det är riksdagen som väger infrastruktur mot andra utgifter.

På andra områden skulle medborgarna kunna få ett större inflytande. Exempelvis skulle kompetensutvecklingen kunna organiseras med individuella kompetenskonton snarare än anslag till utförarna. Riksdagen beslutade om en sådan modell kring millennieskiftet, men den verkställdes inte av den dåvarande regeringen.

Fallet Östsam visar att den institutionella strukturen är viktig. Ett regionalt ansvarstagande kan öppna ett utvecklingsarbete. Men den institutionella strukturen är inte ensam tillräcklig för att skapa samarbete och tillväxtförutsättningar. Det krävs goda idéer och eldsjäljar på alla nivåer samt uppbackning från regeringen. Det sistnämnda är särskilt viktigt när organisationen som i Östsams fall inte är direktvalt eller har beskattningsrätt, utan måste driva utvecklingsfrågorna utan egna ”ekonomiska muskler”.

#### REFERENSER

- Agranoff, Robert & Michael McGuire 2004: *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington DC: Georgetown University Press
- Beer, Andrew, Graham Haughton & Alaric Maude (red) 2003: *Developing Locally. An International Comparison of Local and Regional Economic Development*, Bristol: The Policy Press
- Benjamin, Gerald & Richard P Nathan 2001: *Regionalism and Realism. A Study of Governments in the New York Metropolitan Area*, Washington DC: Brookings Institution Press
- Bodgandnor, Vernon 2005 (red): *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press
- Bovens, Mark 1998: *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Briggs, Xavier de Souza 2008: *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Chrislip, David D & Carl E Larson 1994: *Collaborative Leadership. How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*, San Francisco: Jossey-Bass
- Cooke, Phil & Kevin Morgan 1998: *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*, Oxford: Oxford University Press
- Feiock, Ricard C (red) 2004: *Metropolitan Governance. Conflict, competition and cooperation*, Washington DC: Georgetown University Press
- Hirst, Paul 1994: *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press

- Innes, Judith E & David E Booher 2010: *Planning with Complexity*, London: Routledge
- Johansson, Jörgen & Lars Niklasson 2013: *Kommunernas region. Kommunernas inflytande i regionen*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Keating, Michael 1998: *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar
- Kärnborg, Joakim, Regiondirektör, Östsam, intervju den 19 juni 2012
- Nelson, Richard R (red) 1993: *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Niklasson, Lars 2003: *Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?* Synopsis nr 2, Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR
- Niklasson, Lars 2004: *Learning networks for regional development: High ambitions for Swedish regions, and a little help from Ryan Air*, uppsats presenterad vid årsmötet för det amerikanska statsvetarförbundet, APSA
- Niklasson, Lars 2005: *More networking after devolution? Evaluation of a Swedish experiment in governance*, uppsats presenterad vid Public Management Research Conference
- Niklasson, Lars 2006: *Hur står sig svensk biomedicin? En internationell utblick*, Stockholm: SNS Förlag
- Niklasson, Lars 2007: *Joining-Up for Regional Development. How Governments Deal with Wicked Issues, Overlapping Policies and Fragmented Responsibilities*, Stockholm: Statskontoret
- Niklasson, Lars 2012: *Den högre utbildningen och företagens kompetensförsörjning*, Projektet Företagens kompetensförsörjning, Rapport nr 3, Stockholm: Ratio
- Niklasson, Lars & Sandström, Per 2012: *EU:s regionala utvecklingsfond som finansär av infrastruktur i Sverige: Insatser och effekter*, Rapport 0113, Stockholm: Tillväxtverket
- Sandström, Per, fd Östsam, intervju den 25 september 2012
- Sorensen, Eva & Jacob Torfing (red) 2007: *Theories of Democratic Network Governance*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slut-*

*betänkande av Ansvarskommittén*

Statskontoret 2004a: *Det regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling?*, Rapport 2004:5, Stockholm

Statskontoret 2004b: *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland: Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Rapport 2004:32, Stockholm

Stein, Johan 1996: *Lärande inom och mellan organisationer*, Lund: Studentlitteratur





## Lokal och regional kultur i Småland

I detta kapitel visas hur konst och kultur genererar värden. Två fallstudier hämtade från Kalmarregionen och Region Jönköping, glasmuseet Glass factory i Boda och Vandalorums konsthall i Värnamo, visar att satsningar på konst och kultur har stor betydelse för regional utveckling. Utgångspunkten är en beskrivning av hur de två verksamheterna etablerades och den betydelse som samverkan mellan olika aktörer och regionalt stöd haft i denna process.<sup>1</sup>

### **The Glass factory – samordning av flera aktörer**

The Glass factory är ett upplevelsebaserat, interaktivt glasmuseum, beläget i Boda mitt i Glasriket. Museet fungerar som kunskapscentrum och kreativ mötesplats för konstnärer, designers och besökare.

The Glass factory har Sveriges mest omfattande konstglassamling, bestående av cirka 30 000 föremål från olika glasbruk av ett 40-tal konstnärer som har arbetat i materialet glas, från 1700-talet fram till i dag. Därmed är The Glass factory Sveriges enda renodlade glasmuseum. Museets verksamhet inkluderar tillfälliga utställningar, hotspots, basutställningar, pedagogisk verksamhet för barn och ungdomar samt en omfattande programverksamhet med föreläsningar, happenings, glasshower, teaterföreställningar och workshops.

The Glass factory ligger i Boda, i Emmaboda kommun i södra Småland. Emmaboda är en liten kommun med 9 000 invånare, mitt i Glasriket. Förutom Glasriket är kommunen känd som Vilhelm

Mobergs hembygd, här återfinns bland annat Duvemåla. Emmaboda är också hemvist för en av landets kända musikfestivaler, Emmabodafestivalen.

Boda är berömt för sitt konstglas, men både bruket och byn slocknade med krisen i Glasriket. Under 60- och 70-talen sjöd det av liv och kreativitet i Boda; det var här man startade Boda smide, Boda trä och Boda nova. Men framför allt förädlades glasmassan i nya unika former med hjälp av legender såsom Erik Höglund, Signe Persson-Melin, Monica Backström, Rolf Sinnemark och Kjell Engman.

När glaskoncernen Orrefors Kosta Boda hösten 2008 för att få in mer kapital erbjöd Emmaboda kommun möjligheten att förvärva företagets omfattande glassamlingar tackade kommunen ja. Glassamlingarna skulle säljas oavsett kommunens agerande och riskerade att skingras och hamna hos enskilda samlare i Sverige och världen. Det innebar också att kunskapen om ett viktigt kapitel i svensk design- och industrihistoria riskerade att urholkas, en historia som är viktig för både kommunens och regionens identitet.

### *Kommunen går in*

*”Vi såg potentialen att genom förvärvet kunna förverkliga en offensiv strategi för att lyfta så väl Boda som Emmaboda kommun och regionen och samtidigt bevara konstglasskatten intakt”* säger Ann-Marie Fagerström, kommunalråd (S) i Emmaboda kommun. Beslutet att förvärva glassamlingen fattades av kommunfullmäktige i Emmaboda där Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet stödde beslutet. Kort därefter förvärvade kommunen också glasbruksbyggnaderna i Boda och man fattade beslutet att tillgängliggöra kulturskatten genom ett museum. Emmaboda kommuns största kultursatsning någonsin var ett faktum. Nu tändes framtidstron igen av ett nytt glascentrum med museum och hytta.

Museets bas är sålunda 30 000 objekt från den fantastiska glasskatt som ägts av Orrefors Kosta Boda och som vd:n Torsten Jansson sålde ut för att få in kapital till den krisdrabbade koncernen. Orrefors historiska samling och pappersarkiv köptes till sist av den ekonomiska föreningen Glasrikets vänner efter att Nybro kommun tackat nej.

Emmaboda kommun förvärvade den del som härstammar från

glasbruken i Boda, Åfors, Johansfors och även ”moderbruket” i Kosta, som startades 1742. *”Det vore oansvarigt att inte ta vara på Glasrikets starka varumärke och historia, att bygga vidare på vårt kulturarv som hotades av splittring”*, säger det socialdemokratiska kommunalrådet Ann-Marie Fagerström i en intervju i Dagens Nyheter (20110620).

Själva glassamlingen kostade tio miljoner kronor, medan ombyggnadskostnaderna för The Glass factory har skenat från 10 till omkring 30 miljoner kronor – pengar som det kommunala fastighetsbolaget lånat och Emmaboda kommun gått i borgen för. *”Jag har haft sömnlösa nätter, det är ju inte bara oppositionen som varit kritisk utan även många i det egna ledet. Men Boda var helt utarmat och jag tror verkligen att detta är bra för våra barn och vår identitet, och att det på sikt går plus”*, säger Ann-Marie Fagerström. Hon framhåller ”glasfabriken” som ett fruktbart samarbete mellan kultur- och näringsliv. Den ekonomiska förutsättningen är att Design house Stockholm, som står för den kommersiella biten, betalar hyra till kommunen och driver den småskaliga glasproduktionen i hyttan.

Bodasatsningen i siffor:

- 30 000 unika konstglasobjekt från glasbruken i Boda, Kosta och Åfors, från 1700-talet till i dag ligger till grund för museisatsningen i Boda, The Glass factory.
- Inköp av glassamlingen: 10 miljoner kronor.
- Inköp av fastigheterna: 2,3 miljoner kronor inklusive mark och inventarier.
- Museibygnationen i Boda: 25-30 miljoner kronor.
- Verksamhetsdriften för museet: 2,4 miljoner kronor om året.

### *Designsatsning*

Museet samarbetar med företaget Design house Stockholm som flyttat in i den gamla hyttbyggnaden, precis bredvid museibygnaden. Designhouse Stockholm är ett internationellt designföretag, grundat 1992, med huvudsätet i Stockholm. Designföretaget satsar på Boda genom att utvidga och profilera sin verksamhet, de driver galleridelen, liksom hyttan Vet hut, under ledning av

glasblåsarmästaren Christopher Ramsey.

Glashyttan finns i anslutning till utställningarna och ger en extra dimension åt utställningarna genom att besökaren själv kan se glastillverkningen och uppleva hela processen, från den glödande glasmassan till det färdiga objektet och dess kulturhistoria. Samtida nationella och internationella konstnärer och designers bjuds in för att arbeta och experimentera med materialet glas och hitta nya uttryck. Besökarna integreras i museiverksamheten och har möjlighet att pröva på hur det känns att arbeta med glas och utveckla sin kreativa förmåga.

Dessutom finns en shop, specialiserad på produkter med anknytning till glas. Sortimentet kännetecknas av innovation, kreativitet och förnyelse och kan bara köpas exklusivt på i Boda. Även utvalda produkter från Kosta Boda finns i sortimentet. Museet tillhandahåller dessutom en kollektion av unika studioglasobjekt.

Design house Stockholm har haft sitt centrallager i Boda sedan starten 1992 och är till formen ett förlag som handplockar design av skandinaviska formgivare. Gallerian i Boda förstärks av en satsning på konsthantverk och egna glaskollektioner. Vd Anders Färdig är starkt kritisk till urholkningen av Glasrikets kvalitetssignum, som när Orrefors Kosta Boda aviserade att man lägger ned tillverkningen av sitt klassiska slipade glas.

*”Nu sår vi ett frö, startar produktion i Sverige igen och satsar på en kreativ puls som fanns här i Smålandsskogarna på 50- och 60-talen”* säger Anders Färdig och syftar på den studioglasrevolution som hans gudfar Erik Rosén, disponent på Boda, startade med rekryteringen av 21-åringen Erik Höglund.

I opposition mot 50-talets graciösa konstglas sökte Höglund ett kraftfullare uttryck och slängde sågspån och potatisskal i glasmassan för att framkalla bubblor. Utvecklingen fortsatte med Monica Backström, som i poppig 60-talsanda blandade nubb, gem och mynt i klarglas och tog upp en gammal teknik med silverfolierat glas för sina rymdinspirerade pjäser. Dessa två glasrebeller startade tillsammans med Bertil Vallien och Ulrica Hydman-Vallien föreningen AB Vet hut, som flög varmluftsballong och designade egna föremål. Som en hyllning till deras experimentella hållning har den nya glashyttan i Boda fått namnet Vet hut.

### *The Glass factory som regional utvecklingsfaktor*

Genom att erbjuda en kreativ mötesplats för glasområdets nationella och internationella aktörer vill The Glass factory vara en vitaliserande kraft för framtidens Glasrike och dess glasproduktion. Glasfabriken ska fungera som en utvecklingsfaktor för hela regionen, och främja allas möjlighet till kulturupplevelser.

Vid invigningen i Boda den 18 juni 2011 talade socialdemokraternas dåvarande småländska partiledare Håkan Juholt och tackade bygdens djärva politiker, entreprenörer och entusiaster för att de vågar satsar på nyproduktion och samtidigt räddar ett nationellt kulturarv med anor från 1700-talet.

Även museichefen var positiv till kulturens kraft för regional utveckling. ”Det vi ser nu är ett paradigmskifte i Glasriket, förutsättningarna för både tillverkningen och det konstnärliga har ställts på sin spets”, säger museichefen Maja Heuer. ”Då känns det helt rätt med ett upplevelsebaserat museum som bygger på delaktighet, en stor barnverksamhet och förnyelse av det svenska glaset” (DN 20110620).

En av de viktigaste aspekterna som flera av de drivande aktörerna i tillkomsten av Glass factory pekar ut är vad Glasfabriken kan göra för regionen, till exempel skapa arbetstillfällen till lokalsamhället.

Kommunalrådet Ann-Marie Fagerström:

*”...Museet utgör en kraft internationellt som gör att man också kommer nationellt och besöker glasriket. Då menar jag inte bara Emmaboda och The Glass factory utan hela glasriket och vi har bidragit till att det där erkännandet kommer. Det är jag helt övertygad om. Jag ser att det är ett starkt samhällsvärde i glasriket och The Glass factory är viktig för regionens utveckling.”*

Därmed lämnar vi Boda och Kalmarregionen och går över till Region Jönköping och Värnamo.

### **Konsthallen Vandalorum som regional mötesplats**

Den 16 april 2011 öppnade Vandalorum i Värnamo som en plats för upplevelser av konst och design. Vandalorum är ett djärvt initiativ sprunget ur lokalt entreprenörskap. Ett privat initiativ som

under mer än ett decennium hållits vid liv av en stark övertygelse om att en dag kunna förverkligas. Sven Lundh kläckte idén om en regional konsthall för många år sedan.

*”Jag tvivlade aldrig på att det skulle bli något. Jag backar aldrig om jag känner att det är en bra idé som är nyttig för många. En viktig lärdom är att om ett projekt har någon substans så driver projektet sig själv. Samtidigt så har man en bra idé måste man själv tro på den. Men omgivningen måste också tycka att det är bra och det tar ju tid. Och nu tror också min omgivning på idén med Vandalorum”* säger Sven Lundh.

Avgörande har varit samverkan med en kärntrupp av vänner som stöttat projektet både finansiellt och idémässigt. Till en början fanns en tvekan till projektet men efterhand har stödet vuxit sig allt starkare. Hur denna samverkan har förändrats i styrka under projektets gång och vad som påverkar en skeptisk omgivning är jag speciellt intresserad av i denna artikel.

Upphovsman till idén om en konsthall i Värnamo med designinriktning är alltså Sven Lundh, grundare av och tidigare chef för möbelföretaget Källemo i Värnamo. Ursprungligen diskuterades en konsthall 1984 när Smålands konstarkiv, som ska ta ansvar för den regionala konsten flyttar till gamla Knäppfabriken i Värnamo. Tankar på ett nybygge föds när Sven Lundh samma år får Pontus Hultén intresserad, som i sin tur tar kontakt med den italienske arkitekten Renzo Piano. Piano är den italienske arkitekt som på 1970-talet tillsammans med den engelske arkitekten Richard Rogers ritade Pompidou-centret i Paris, där Pontus Hultén var chef.

Projektet konkretiserades 1998 med bildandet av stiftelsen Vandalorum. Arkitekten Renzo Piano skissade en anläggning med elva höga, laduliknande sammanbundna hus kring en innergård. I anläggningen skulle finnas tillfälliga utställningar av konst och design, en permanent utställning med verk bland annat från Smålands konstarkiv samt lokaler för högre designutbildning i samarbete med högskolan och kulturevenemang.

När Renzo Piano kom till Värnamo såg han en gammal lada med torkat hö och blev förtjust. Denna lada omtolkade han och multiplicerade. Han ritade flera lador med markerade takstolar,

takfönster mot norr och glasade passager som knöt ihop de röda husen.

### *Statligt och regionalt stöd*

Projektet har drivits framåt med stöd från Värnamo kommun, Jönköpings landsting, Regionförbundet i Jönköpings län, Kulturdepartementet och Stiftelsen framtidens kultur. Kulturdepartementet fattade år 2000 ett beslut om stöd till Vandalorum om minst åtta miljoner årligen. Sven Lundh: *”Jag ville att kulturminister Marita Ulvskog skulle vara med och inviga projektet. Pengarna var inte det centrala utan det var legitimiteten. När hon gjorde det så var det den tunga starten.”*

Samma år anslog Landstinget i Jönköpings län 15 miljoner kronor för projekteringen av själva bygget fram till byggfärdiga ritningar. Härifrån har uppbyggnaden av den inre verksamheten och projekteringsarbete pågått kontinuerligt. Löftet om driftsmedel från kulturdepartementet togs emellertid bort i budgetpropositionen 2003, då Vandalorum inte uppfyllt sitt löfte om byggstart. Projektmedel fick i stället sökas på lokal och regional nivå.

Samverkan med Värnamo kommun och Landstinget i Jönköpings län var redan till en början en förutsättning och de har varit de initiala bidragsgivarna till projektet. Enligt en tidig överenskommelse överlät kommunen tomten där Vandalorum ska byggas till stiftelsen Vandalorum.

*”Byggandet av Vandalorum kommer att sätta Värnamo på kartan och vi får en stark skjuts framåt för besöksnäringen när de slår upp sina portar. Nu rustar vi för den högkonjunktur som kommer och det gör kommun och näringsliv tillsammans”,* sade en nöjd kommunstyrelseordförande, Hans-Göran Johansson (C).

År 2003 utarbetades en driftsbudget, baserad på uppgifter från erfarenheter från bland andra Moderna museet i Stockholm och Louisiana i danska Humlebæk. De kommande åren kantades dock projektet av problem med finansiering och interna motsättningar.

## *Nya krafter*

I decennier har sålunda konst- och designcentrumet Vandalorum i Värnamo planerats. Våren 2007 engagerades Sune Nordgren som ny projektledare för Vandalorum. Med ett förflutet som bland annat konstnär, konstkritiker och museichef uppfattades han ha den erfarenhet som projektet behövde.

Genast lades tonvikt på frågorna kring finansieringen av byggnationen och den framtida driften. Sune tog också omedelbart itu med att skärpa projektets profil och att marknadsföra det med hjälp av en tydligare identitet. Hela Vandalorum, med utställningshallar för konst, designutbildning, restaurang, Smålands konstarkivs samling, butik och auditorium skulle kosta 300 miljoner kronor. De pengarna har man ännu inte fått ihop.

*”Smäländska företagare har chockats av slutsumman”, sade Sune Nordgren. ”Nu byggs i stället på småländsk vis, tittar i börser, ser efter vad vi har för tillgångar och uppför anläggningen i etapper... Det är inte hastigheten som blir avgörande när det väl står färdigt – utan kvaliteten i det man lyckats uppnå. Vandalorum har gått genom många prövningar, men också varit ett prioriterat projekt som det knutits stora förhoppningar till. Nu gäller det att leva upp till förväntningarna.”*

Hösten 2007 inleddes med att styrelsen för Vandalorum ombildades. Ny ordförande blev Jan-Ove Forsell, känd inom regionalt företagande och ledande affärsställningar, bland annat VD för Forsheda gummifabrik och Expand design group. Jan Ove Forsell underströk Vandalorums betydelse för samhällsutvecklingen, men för att lyckas med projektet behövdes trovärdighet:

*”När vi ska rekrytera folk till våra företag, legoföretag och underleverantörer, går det inte bara att hänvisa till frisk luft. Vi såg Vandalorum som ett projekt för näringslivs- och samhällsutveckling. Sven Lundhs idé om att de fria konsterna kunde ligga till grund för de mer bundna konsterna, för design och tillväxt är mycket attraktivt. Det är dessutom ett projekt där man kunde sätta Värnamo på kartan, både nationellt och internationellt.*

*För att bryta den skepsis som fanns både hos oss själva och inte minst hos våra kompisar i näringslivet var det förlösande att vi*



*skulle göra utbyggnaden i etapper. Det är omöjligt att gå från noll till 300 miljoner på en gång och att bygga tolv lador direkt. Det var framför allt viktigt för att få trovärdighet hos de som skulle betala pengarna, men också rent allmänt i bygden. ”*

### *Resursanskaffning*

Investeringskostnaden för hela projektet beräknades till en början till 300 miljoner kronor men reviderades 2011 till 150 miljoner. En första etapp med fem byggnader på 3 000 kvadratmeter budgeterades till 50 miljoner kronor, varav Carl-Olof och Jenz Hamrins stiftelse i Jönköping och donatorer inom lokalt näringsliv svarade för 20 miljoner.

*”Vandalorum är ett egensinnigt projekt, som envist segat sig upp ur den småländska myllan”,* säger Christina Hamrin, ordförande i stiftelsen som bär hennes föräldrars namn i ett pressmeddelande från den 17 april 2009: *”Det känns underbart bra att på detta sätt få bidra till ny forskning och nya spännande mötesplatser också i Värnamoregionen.”* Hon uppmanar dessutom andra, privata och företag att följa deras exempel.

I januari 2010 kom Vandalorum ännu ett steg närmare att realiseras. I och med att familjeägda Liljedahlsbolagen satsade 10 miljoner kronor var finansieringen för en första etapp av bygget säkrad och de första hundra första spadtagen togs av arkitekter, formgivare och konstnärer som står bakom idén om Vandalorum. Etapp 1, som det kallas, av bygget innefattar fem hus om ca 3 000 kvm. Ett entréhus, ett hus för café och butik samt tre utställningshallar. Runt de fem husen står rödmålade plank som visar var anläggningen ska växa vidare. Den totala kostnaden för det första etappbygget, inkluderande inredningen, var cirka 50 miljoner kronor, varav den största delen finansieras genom privata partners som tecknar aktier i fastighetsbolaget Vandalorum.

Liljedahlsbolagen är en viktig partner och delägare i Vandalorum Fastighets AB.

*”Kombinationen design, konst och kreativitet är vad vi behöver. Det kan skapa attraktivitet i regionen. Jag hoppas att näringslivet ska se värdet av att vi tillsammans ska utveckla området. Nu är det*

*sådan stabilitet i projektet att det är dags att gå in. Jag hoppas att flera ska våga gå in*". Så uttryckte sig Bengt Liljedahl när familjeägda Liljedahlsbolagen med koncernledning i Värnamo, beslutat sig för att stödja Vandalorum, genom att bli partner och delägare. Med sin insats på 10 mkr blir Liljedahlsbolagen en dominerande och viktig medaktör i projektets fortsatta utveckling.

Vid sidan av en aktiv *vänförening*, där ett medlemskap för privatpersoner i Vandalorums vänner kostar 250 kr per år, kan företag och organisationer stödja Vandalorums verksamhet genom att vara *evenemangssponsor, årssponsor, huvudsponsor* eller *partner*. Sponsorarbetet går ut på att medvetet bygga förtroenden och lägga grunden för långsiktiga avtal med olika bidragsgivare. År 2011 fanns 23 olika sponsorer.

Ett exempel på hur näringslivets representanter resonerar är Bengt Svenstig som är partner och styrelserepresentant i Vandalorum. Bengt representerar Svenstigs som är ett familjeföretag som säljer och servar bilar och bussar.

*"Vandalorum är en tillgång för näringslivet som ger utvecklingskraft. Vi på Svenstigs är glada, och lite lätt stolta, över att kunna gå in som partner i Vandalorum och på det sättet hjälpa till att skapa ännu bättre förutsättning för en god näringslivsutveckling."*

Förutom de som stöttat Vandalorumprojektet genom att med stora belopp gå in som partner har ett flertal lokala småföretag gått in och sponsrat verksamheten genom att bli pionjärer. Jan Ove Forsell berättar om deras viktiga roll:

*"Till en början var det det allmänna som krattade manegen genom projektmedel, tomtmark och driftmedel. Efter 2008 har vi dock inte fått en krona i offentliga medel. I stället har ett 25-tal pionjärer, olika småföretag, satsat 100 000 kronor vardera, vilket har varit viktigt för den löpande driften. Det har också varit viktigt för att öka trovärdigheten, "kan han satsa lite så kan väl jag"."*

Inte bara det lokala näringslivet utan också den lokala pressen stöttade tillblivelsen av Vandalorum. På initiativ av Värnamo nyheter bjöd Sune Nordgren i februari 2011 in tio småländska konstnärer att göra varsin helsida i tidningen inför öppnandet. Varje tisdag, tio veckor framåt, fick konstnärerna en helsida att

förfoga över. De gjorde verk direkt för tidningen under samling-namnet Vandalorum poster project. När Vandalorum öppnade den 16 april 2011 var särtryck av tidningssidorna en del av premiärutställningarna.

### *Inte bara Vandalorum*

Samtidigt som konst- och designcentrumet Vandalorum invigdes så sker andra kulturella satsningar i en kommun med drygt 30 000 invånare. Det är den gamla gummifabriken i Värnamo som ska byggas om för 300 miljoner kronor och fyllas med nytt innehåll.

Det är snart tio år sedan den sista cykelslangen tillverkades på Värnamo gummifabrik. Nu ska här bli rum för näringsliv, högskoleutbildning och kultur. Värnamo kommun står för hela kostnaden på 300 miljoner. Frågan är hur två så här stora projekt ska få plats i Värnamo?

*”Vi gasar oss ur lågkonjunkturen... Vandalorum är ett privat projekt i internationell skala, vi är ett väldigt regionalt projekt som sysslar med utbildning i första hand men gifter ihop det med kultur. Att få den spänningen i en kommun med både det internationella och regionala perspektivet kommer att vara fruktbart”, säger Mats Hoppe, kommunchef.*

### *Invigning*

Premiärutställningen den 16 april 2011 visade designade och handbyggda cyklar där formgivningen, hantverket, skönheten och funktionen hyllades. Cyklar från Sverige och Danmark, liksom från de stora cykelländerna Kina, Holland, England, Italien och USA visades. *”Cykeln är det mest globala och därmed det mest humanitära fortskaffningsmedlet. Ett i allra högsta grad socialt medium och en tidsmaskin för framtiden”,* skriver Vandalorum i ett pressmeddelande.

Under invigningshelgen, där invigningstalet gjordes av museidirektör Poul Erik Tøjner på Louisiana, kom 3 000 besökare. Efter tio veckors öppethållande hade 16 000 personer besökt Vandalorum sommaren 2011. Efter fyra år som projektledare för Vandalorum bestämde Sune Nordgren att lämna sitt uppdrag i augusti 2011.

Jan Ove Forsell, styrelseordförande för Vandalorum, kom-

menterar: *”Styrelsen har redan påbörjat rekryteringen av en ny konstnärlig ledare och museichef som bland annat ska få ansvaret för att förverkliga planerna för utbildning.*

### *Lärdomar*

Sven Lundh ser hösten 2011 tillbaka och reflekterar: *”Lärdomar från Vandalorum är att projektet måste vara starkt, stadigt och stå på sina egna ben. Både parter och sponsorer måste till. Huvudsponsorerna i Värnamo gör detta för sin allmänskulturella hållning och för att stödja bygden. Inte bara för att tjäna pengar. Från att ha varit nonchalerat och uppfattats som flum har konstintresset vuxit sig starkare i samhället. Orsaken är konstens egna inneboende egenskaper och när dessa kommer igång är det oöverträffat som drivkraft för en plats...*

*Jag fick ett pris, ett turistpris i lördags till följd av min och Vandalorums roll för den småländska turismen. För mig har det handlat om att göra något som är värdefullt och hållbart, men jag aldrig tänkt på detta som turistiskt, men gärna för mig. Jag betraktar konst som en form av friskvård. Den fysiska kroppen bär med sig, och har som följeslagare, det immateriella där man funderar på vad meningen är med livet. Att bara se sådant som är färdigt och uttänkt i förväg är tråkigt och enahanda.”*

I november 2011 frågar jag Jan Ove Forsell om hans lärdomar som Vandalorums styrelseordförande. Han lyfter fram vikten av trovärdighet och, som den ekonom han är, vikten av att hantera ekonomin på rätt sätt:

*I vårt fall har vi haft en eldsjäl som orkat hålla ut och som desutom har ett stort kontaktnät. Men det måste också finnas någon som håller rätt på pengarna. Misslyckas vi med detta så drabbar det också våra partners varumärke. Så trovärdighet på alla plan är viktigt.”*

Jan Ove Forsell ser positivt på framtiden där en förutsättning för fortsatt expansion är:

*”För 2012 och framåt så kommer vi att ha en driftbudget i nivån 8 miljoner för personal, avskrivningar, fjärrvärme mm. Dessa kan vi finansiera 2/3 med företagssponsring, biljetter och butik och 1/3*

*med offentliga medel. Genom Kulturrådets nya koffertmodell hoppas vi få tillgång till statliga medel genom att Vandalorum ses som ett centrum för bildkonst och konstnärlig utveckling.”*

## Avslutning

Det framgår tydligt, både i fallet Glass factory och fallet Vandalorum, att även om en ny produkt, marknadsföringsidé eller en idé om en konsthall/museum kan uppkomma individuellt, så är detta många gånger förenat med kollektiv handling. Erfarenheterna från båda fallstudierna visar att en mer komplett idé kan växa fram efterhand med hjälp av kunskaper från olika människor som utifrån olika erfarenheter samverkar. Den lokala och regionala omgivningen har stor betydelse för entreprenörskapets vara eller icke vara.

I både Vandalorum, med kopplingen till möbelriket och Smålands konstarkivs långa framväxt i Värnamo, och Glass factory i Boda med sin starka glaskulturhistoria, har miljön haft stor inverkan på att projekten påbörjades och förverkligades. Personliga mål har varit en central del i båda fallen då människor inblandade i projekten har jobbat för att bevara och utveckla det kulturarv som är kopplat till design, konst, möbler och glas och ofta har de agerat utifrån personlig övertygelse och tro på framtiden. Men stödet från lokal och regional nivå har varit nödvändigt för att realisera visionerna som de inblandade eldsjälarna haft.<sup>2</sup>

## NOT

- 1 Ett tack riktas till Ann-Marie Fagerström, Anders Färdig, Maja Heuer, Jan Ove Forsell, Sven Lundh, Sune Nordgren, Bengt Svenstig för intervjuer och samtal samt Elin Karlsson och Marcus Mårdh för intervjuassistans.
- 2 För fler nordiska exempel och teoretiska diskussioner se Lindeborg, Lisbeth och Lindkvist, Lars (red), *Kulturens kraft för regional utveckling*, Stockholm: SNS Förlag 2010 och Lindeborg, Lisbeth and Lindkvist, Lars (Eds), *The Value of Arts and Culture for Regional Development. A Scandinavian Perspective*, Oxford: Routhledge 2013.



## Den dynamiska regionen – hur omvandling, tillväxt och förnyelse kan skapas

Ambitionen med detta kapitel är att ur den ekonomisk geografiska frågan lyfta fram ansatser och erfarenheter rörande regional tillväxt och utveckling som kan tjäna som underlag för fortsatta diskussioner av hur strategier i en svensk regional kontext kan formuleras. Texten gör inga anspråk på att presentera en heltäckande genomgång av relevant forskning. Här har en avgränsning måst göras till några inslag som författaren menar har särskild bäring i sammanhanget. Fokus är huvudsakligen riktat mot hur regional tillväxt kan ske, vilka de olika faktorerna är och hur de kan samspela. En ytterligare avgränsning sker här till ansatser som på olika sätt lyfter fram institutionella förhållanden.

Efter en kort kommentar om tillväxt och regional tillväxt, som den är speglad i svensk regionalpolitik och tillväxtpolitik, går texten vidare in på huvudfrågan, hur regional tillväxt eller utveckling kan skapas. Dessa ansatser startar oftast med en tillväxtprocess för ögonen. En avslutande del tar därför upp hur processen från kris, omvandling till förnyelse kan ske med empiriska exempel från olika regioner i Europa. Avlutningsvis formuleras några slutsatser som löper ut i frågor inför fortsatta diskussioner.

## Tillväxt, regional tillväxt, regional tillväxtpolitik

Tillväxt är idag ett begrepp/ord/prefix, där innebörden ofta tas för given. Vi döper myndigheter, program, politikområden efter detta som om tillväxt vore något nytt element i ekonomisk utveckling, att tillväxt behöver synliggöras som en nödvändighet. Om det råder inte särskilt skarpa meningsskiljaktigheter, dessa rör snarare hur tillväxt skapas och hur dess frukter fördelas.

### *Tillväxt-utveckling*

Kanske ska vi återgå till det tidigare (och tråkigare) ”utveckling” som ett vidare begrepp, som också kräver sina definitioner, men som kan koppla an på ett tydligare sätt till de tre hållbarhetsdimensionerna. Tillväxtcentreringen riskerar skapa en tankeram som utan vidare diskussion tar för givet att kausaliteten är att ekonomisk (hållbar) tillväxt är en förutsättning för att ekologisk och social hållbarhet skapas. Vi har haft ekonomisk tillväxt som de senaste nästan två hundra åren ligger på i genomsnitt 2 % i BNP/cap per år, om än med stora cykliska variationer (Schön 2000). Uppenbarligen räcker det inte med ekonomisk tillväxt. Schön menar att grundvalen för tillväxt i ett historiskt perspektiv varit en ökad produktivitet. Denna har i sin tur gynnats av tre faktorer, investeringar, innovationer och institutioner som befrämjar de två förstnämnda faktorerna. Av Schön lär vi oss att för att förstå nuet måste vi förstå historien bättre. I detta sammanhang måste vi ha en inblick i ekonomins cykliska förlopp och då inte bara sett i ett nationellt perspektiv utan också i ett regionalt. Lundquist, Olander (2011,2012) visar hur den teknologiska utvecklingen vandrar mellan de svenska arbetsmarknadsregionerna följande ett cykliskt förlopp. Ansatsen ger oss grundläggande kunskaper om olika regioners förutsättningar att växa i olika faser i ekonomins utveckling. Den pekar på hur denna cykliska utveckling sätter de yttre handlingsramarna för den specifika regionen beroende på dess kapaciteter och position i en nationell regional struktur. Men det innebär inte att ansatsen är deterministisk, endast att det finns starka styrande krafter inbyggda i ett sådant skeende. Enkelt uttryckt kan regionens aktörer justera denna påverkan, men man kan inte göra vad som helst.



### *Tillväxt i regionalpolitiken – tillväxt vs balans, koordinering vs konkurrens*

I riksdagens beslut 1964 om lokaliseringpolitiken formuleras centrala mål, som till sina innebörder fortfarande i stor utsträckning består i den regionalpolitik/regionala tillväxtpolitik som förs i dag, om än i annan språkdräkt:

- att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelade på ett sådant sätt att snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas
- att det stigande välståndet fördelas på ett sådant sätt att människorna i olika delar av landet erbjuds tillfredställande social och kulturell service
- att strukturomvandlingen och den ekonomiska expansionen sker i sådana former och i sådan takt att de enskilda individernas trygghet värnas
- att rikets försvar underlättas

(Regeringens proposition 1964:185)

Om vi bortser från den sistnämnda punkten om rikets försvar kvarstår övriga till sitt principiella innehåll, även om nya inslag tillkommit.

”Hela Sveriges utvecklingskraft, hållbara tillväxtpotential och sysselsättningsmöjligheter ska tas till vara. ”...en aktiv förnyelsepolitik som ger alla delar av landet möjligheter att utvecklas av egen kraft och bidra till det gemensamma bästa. Målet för politiken är ”utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft”

”Den hållbara nationella tillväxten är beroende av hur väl de specifika förutsättningarna som finns lokalt och regionalt tas tillvara”

”En god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i alla delar av landet” (www.regeringen.nu 2012)

Vi kan också se hur hållbarhetsdiskursen definitivt tagit en central position i målformuleringarna rörande regional tillväxt. Här talas nu om ”hållbara regionala tillväxtinsatser”, ”hållbar tillväxtpotential” och hållbarhetens alla dimensioner finns inkluderade (Regeringens

proposition 2010/2011: NU2).

Det handlar dock fortfarande om att underlätta strukturomvandlingen, att stimulera ekonomisk tillväxt främst i ett nationellt perspektiv men att det sker på ett sätt som inte får en negativ inverkan på balansmålet, ekonomiskt och territoriellt. *Tillväxt och balans* har med andra ord en lång historia som tvillingpar och inbyggd motsättning i svensk regionalpolitik (se också Lindström 2005, Nilsson 2006). Den mer markanta förändringen i den regionalpolitiska retoriken är konkurrenstänkandet, oklart dock om det är konkurrens mellan olika regioners företag och organisationer och/eller svenska företags internationella konkurrenser som åsyftas. Här kommer en ytterligare motsättning fram, den mellan *koordination och konkurrens*, mellan nationell koordination av regionernas utveckling och den mellanregionala konkurrensen om resurser och verksamheter. Den ortssystempolitik, ”ortsklassificeringen”, som beslutades om 1972 (Regeringens proposition 1972:111) utgör det senaste (!) exemplet på ett försök att skapa en nationell struktur baserad på en tanke om en funktionell arbetsdelning inom och mellan de svenska regionerna (då lika med länen), med andra ord en nationell koordinering av regionernas utveckling. Denna syn på orters och regioners funktioner har sin idégrund i Christallers centralortsteori (1939), som i flera avseenden fortfarande är giltig som tolkningsram. Fyrtio år senare skymtar nu en renässans för detta systemtänkande i termer av polycentrism, både i ett inomregionalt och ett mellanregionalt perspektiv (se ESPON-nätverkets arbeten inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik, se också Region Skånes Strukturplan 2.0)

Tillväxt är ett begrepp som fått ett stort genomslag i svensk nationell och regional politik under 2000-talet. För att ta ett kort tidsperspektiv och begränsa oss till de senaste femtio åren har dock tillväxt varit ett lika centralt som självklart mål i såväl nationell näringspolitik som regional utvecklingspolitik. Fördelningspolitiken med balansmål inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken finns också med hela tiden men måste betraktas ha varit underordnade tillväxtmålet ända sedan riksdagsbeslutet 1964.

### *Indikatorer på regional tillväxt*

Både i en svensk och i en europeisk kontext har alltfler variabler kommit att inkluderas i försöken att mäta regionens tillväxt/utveckling men också för att värdera de mellanregionala skillnaderna, huruvida vi går mot konvergens eller divergens. Nedan följer ett axplock från traditionella, mindre traditionella och nyare variabler. Här ingår då också många som i sig inte kan ses som proxy för tillväxt utan snarare som förutsättningar för tillväxt:

- BRP, BRP/cap, löneinkomster, produktivitet, förädlingsvärde
- Befolkning; mängd, struktur i termer av ålder, kön, etnicitet, migrationsflöden, förväntad livslängd, ”risk för fattigdom”, kreativa yrken
- Sysselsättningsgrad: sysselsättning branschvis, ålder, kön, etnicitet
- Arbetslöshet: efter ålder, kön, etnicitet,
- Företag: beståndets tillväxt, nyföretagande/entreprenörskap, FoU investeringar, utländska direktinvesteringar, innovationer, patent
- Högre utbildning, forskningskapaciteter
- Kulturutbud
- Fysisk infrastruktur – tillgänglighet/åtkomlighet
- Utsläpp av växthusgaser, andel förnyelsebar energi

Eliasson och Westerlund (2003) visar hur ekonomisk tillväxt kan mätas i enlighet med neo-klassisk respektive ny tillväxtteori. Medan den förra betonar strävan mot balans, jämvikt ser den senare, den endogena tillväxteorin, divergens mellan rika och fattiga ekonomier som den troliga utvecklingen förutsatt att politik inte förmår justera marknadskrafterna. De presenterar ett förslag till regionala tillväxtindikatorer i följande kategorier:

- Befolkningsgeografisk struktur (regionens befolkningstäthet, tillgänglighet till andra regioners arbetsmarknader och konsumtionsutbud)
- Mänskliga resurser (befolkningens storlek, åldersstruktur och utbildningsstruktur)

- Arbetsmarknadens struktur och funktionssätt (exv arbetslöshet, sysselsättningsgrad, friktions- och strukturarbetslöshet)
- Näringsstruktur (branschsammanställning, diversifiering, regionens beroende av enskilda branscher eller arbetsställen m m)
- Infrastruktur och övrigt realkapital (kommunikationer, produktionskapital, i ”social” infrastruktur här i betydelsen utbildnings- och forskningskapaciteten vid universitet och högskolor)
- Dynamik (förändringar i flöden, exv nyetableringar, nedläggningar, arbetskraftens rörlighet i termer av migration och pendling).

(Eliasson, Westerlund 2003, s 26-29)

Denna lista omfattar fortfarande ett knippe konventionella indikatorer samtidigt som författarna visar på svårigheterna i många fall att mäta dessa på ett otvetydigt sätt. I ett senare arbete (Tillväxtanalys 2012:10) görs ett försök att inkludera indikatorer på jämställdhet och integration i den regionala tillväxtanalysen. Likaså har folkhälsan kommit att beaktas med olika indikatorer. Vi kan se att allt fler aspekter införlivas. Det är en konsekvens av att gränserna mellan traditionell ekonomisk tillväxtpolitik och den mer eller mindre allomfattande hållbarhetspolitiken tenderar att upplösas. De ekonomiska, sociala och ekologiska aspekterna av denna blir också alltmer framträdande i EU:s sammanhållningspolitik. Vi är nu tillbaka i frågan om varför vi hellre talar om ”tillväxt” än ”utveckling”.

### **Hur skapas regional tillväxt?**

Regional tillväxt, eller det i mina ögon lämpligare begreppet regional utveckling, är en process med flera bottenar. Ansatserna är därför också många och här finns ingen som kan göra anspråk att vara ”bäst” i någon mening. Den valda ansatsen följer på de mer specifika frågor man ställer sig. I det följande presenteras några i sammanhanget centrala ansatser utan anspråk på att ge läsaren en heltäckande bild. En avgränsning sker här till vad som ryms inom ekonomisk geografi. Fokus är vidare inriktad mot ansatser som framhåller vikten av ”institutionella” förhållanden. Inledningsvis

görs dock en tillbakablick på en central tankelinje i regional utvecklingspolitik, den om tillväxtpoler och kumulativ tillväxt.

### *Tillväxtpoler och kumulativ tillväxt*

När vi går tillbaka till 1950- och 1960-talen framstår ansatser i termer av tillväxtpoler och kumulativ tillväxt som centrala utgångspunkter för tillämpningar inom den regionalpolitik som kom att föras långt fram i tiden i många länder, inklusive Sverige. Perroux (1950, 1955) menar att regional utveckling kan stimuleras genom skapandet av *tillväxtpoler*. Tillväxten drivs av vad han kallar ”propellant industries”, ett eller flera ”motorföretag” inom en viss bransch som genom länkningar till ”impelled industries”, dvs till företag som på olika sätt befruktas av ”motor- företagen” eller stöder dessa (se likheterna med Porters senare begrepp ”related and supporting industries”), genererar en regionalekonomisk tillväxt. Innovation var redan här ett nyckelbegrepp för Perroux som ser produkt- och processinnovationer som skapare av ett dynamiskt näringsliv. Han har dock fokus på det enskilda företaget som bärare av den innovativa kraften medan vi nu omfattar en syn på innovationsprocessen som varande interaktiv och inramad i ett system av företag och andra aktörer (se senare avsnitt om kluster och regionala innovationssystem). Perroux kom först senare att fokusera på de regionala spridningseffekterna och talade då om ”utvecklingspoler”. I detta ansluter han sig till Webers (1909) lokaliseringsteori, där en viktig del betonar de agglomerativa fördelarna, fördelar företag har av att vara lokaliserade nära varandra i rummet. Boudeville (1968) kom att följa Perrouxs rumsliga argument och definierar en regional tillväxtpol som ” ... a set of expanding industries, located in an urban area and inducing further development of economic activity throughout its zone of influence ” (ibid,s 11).

Myrdal följer samtidigt i tiden en liknande argumentationslinje i sin modell över kumulativ tillväxt (Myrdal 1957, Keeble 1967). Hans utgångspunkt är att ekonomisk tillväxt inte sker med samma styrka i ett lands olika regioner vid en viss tid. Vissa regioner har initiala fördelar som gör att företag attraheras. Detta leder med tiden till att fördelarna förstärks och ett kumulativt tillväxtförlopp sker

som förstärker rådande regionala obalanser mellan de starka och de eftersläpande regionerna. Med denna utgångspunkt riktar Myrdal sitt intresse mot hur ”den svaga regionen” kan utvecklas. Modellen utgår från föreställningen att ett tillväxtförlopp kan initieras genom att ett eller ett par stora företag lokaliserar till den starka orten i den svaga regionen. Ett krav är att dessa företag skall vara stora och dynamiska, ha en tillväxtkraft och en kunskapsnivå som ligger över regionens befintliga (jämför med Perroux’ ”propellant industries”). De ska med andra ord ha kraften att utgöra en viktig motor i regionens ekonomi. Dessa dynamiska företag skapar en ökad efterfrågan på högutbildad arbetskraft och med tiden skapas en arbetskraftsresurs med större kompetenser. Den lokala befolkningen ökar och konsumtionskraften likaså, vilket gynnar befintliga lokala serviceföretag men kan också attrahera ytterligare företag inriktade på denna växande marknad. Skatteunderlaget ökar, intäkter via skatter och avgifter likaså, vilket möjliggör ökade investeringar i infrastruktur och offentlig service. De nya dynamiska företagen efterfrågar varor och tjänster, vilket gör att lokala leverantörsföretag växer och i slutändan har produktionsmiljön förbättrats. Detta förlopp har efter ett varv ökat regionens/ortens attraktivitet både visavi företag och arbetskraft. När väl detta förlopp kommit igång skapas en självgenererande tillväxtprocess och en kumulativ tillväxt.

Myrdal talar om två rumsliga effekter av denna tillväxtprocess. Den ena typen, *spridningseffekter*, innebär att de nylokaliserade dynamiska företagen börjar efterfråga varor och tjänster från existerande företag i alla delar av regionen (eller i närliggande regioner). Kunskap om produkter och processer, om ny teknologi sprids därigenom till dessa leverantörsföretag. Även nya företag kan etableras med en relaterad kunskapsbas. Spridning av nya ideer och tankesätt, som bryter upp etablerade referensramar och skapar nya är en ytterligare potentiell effekt. Det är dessa spridningseffekter som förhoppningarna står till i praktisk regionalpolitik.

Baksugseffekter är den andra typen. Med dessa menas att tillväxtpolens omgivning utarmas på resurser. Polen attraherar de unga, utbildade, det är där ”det händer”, där arbetsmarknaden växer. Tillgängligt investeringskapital koncentreras till polen och försvårar

kaptialförsörjningen för företag i andra delar av regionen. Det politiska och mediala intresset fokuserar också den starka regiondelens tillväxt, vilket kan leda till en ytterligare polarisering av tillväxtkraft (min observation, inte en aspekt som Myrdal berör). Myrdal hävdar att i det korta tidsperspektivet, utan att identifiera vad kort innebär, kommer baksugseffekterna att överflygla spridningseffekterna. Men i det långa loppet kommer spridningseffekterna att vara starkare och därigenom sprida tillväxten till hela regionen likt ringarna på vattnet efter stenens fall.

I många länders regionalpolitik har grundtankarna hos Perroux och i Myrdals modell tillämpats i regionala utvecklingsstrategier, bla i Tyskland, Italien, Frankrike, Venezuela, Japan, Sovjetunionen men också i Sverige i 1970-talets ”ortsklassificering” som styrinstrument. Resultaten har varit blandade men genomgående kan sägas att spridningseffekterna sällan motsvarat förhoppningarna. I praktisk regional utvecklingspolitik uppstår ett antal problem (Jonsson 2005). Baksugseffekterna tenderar bli starkare än spridningseffekterna, särskilt i det korta tidsperspektivet, och riskerar därigenom att förstärka de inomregionala obalanserna. Vi ser ofta en brist på länkningseffekter mellan ”motorföretagen och det lokala/regionala näringslivet. Det kan bero på att de företag som politiken genom olika typer av subventioner lyckas attrahera till problemregionerna oftast är utlokaliserade filialenheter inom större koncerner, arbetsstäl- len med avgränsade funktioner, oftast rena produktionsenheter utan egen utveckling eller egna marknader/kundföretag än den egna koncernen. De har därigenom inte den dynamiska kraft modellen förutsätter, de kan inte fungera som motorer i regionens ekonomi. De har genom sin karaktär begränsade möjligheter att länka sig till det omgivande näringslivet, de produktionssystem man är del av är oftast sedan länge organiserade. Det gör att även om det skulle finnas möjliga leverantörsföretag i regionen relaterar man sällan till dessa, nätverken är redan etablerade och en del av koncernens logik.

Ett annat vanligt problem är den bristfälliga matchningen mellan de utlokaliserade produktionsenheterna och regionens övriga näringsliv. I många fall ser vi hur de nya företagen, om de nu skulle ha möjlighet, inte finner de kompetenser inom regionen som man behöver.

En annan erfarenhet är att spridningseffekterna tenderar ha en kort geografisk räckvidd. Oftast ebbar ”ringarna på vattnet” ut när vi hamnar utanför räckvidden till tillväxtpolen uttryckt i pendlingsavstånd/-tid (se exempelvis Umeå och Luleå och inlands-kommunernas polariserade utveckling). Slutligen skall tidsaspekten nämnas. En tillämpad tillväxtpolstrategi innebär en långsam process. Genomgripande förändringar, förändringar som på ett påtagligt sätt verkar mot en ökad regional balans, en konvergens som också är så stor att den upplevs av människor och verksamheter, tar många år för att inte säga decennier. En sådan strategi kräver politisk uthållighet över ett antal mandatperioder.

Vad Perroux och Myrdal vid den tiden pekar på är nödvändigheten av en systemsyn, men också hur regionalekonomisk tillväxt är betingad av samspelet mellan företag och dess geografiska omgivning. Denna tankelinje återfinns vi från 1990-talet och framåt men i alltmer utvecklade former. Kluster och regionala innovationssystem är idag de mest framträdande inslagen i denna systemsyn. När det gäller mer generellt samspelet företag – omgivning är forskningstraditionen rörande industriella distrikt den som kommer tidigare och som fått stort genomslag inom den ekonomisk-geografiska forskningen men också i politik rörande entreprenörskap och lokal/regional utveckling (se senare avsnitt).

### *Med ”institutioner” i fokus*

En institutionell ansats kan utgå från Norths (1990) och Scotts (1995) begrepp. De skiljer på organisationer/aktörer å ena sidan och institutioner å andra sidan. Medan de förstnämnda är spelarna i spelet utgör institutionerna spelets regler eller förutsättningar. North talar om tre typer av institutioner; *reglerande, normativa och kognitiva*. De förstnämnda kan enkelt beskrivas som de lagar och regelverk som på en legal basis styr vårt handlande. Dessa kan vara territoriellt avgränsade eller knutna till vissa verksamheter. De normativa består av värderingar, normer och uppförandekoder. Dessa är inte formellt reglerade utan styrs av vår moraluppfattning. De kognitiva utgörs av verklighetsuppfattningar som understöds av den kultur vi lever i. De kan vara negativa fördomar, vanföreställningar såväl



som idylliserande bilder av ”det andra”, ”de andra”.

Detta sätt att närma sig institutioner är inte det dominerande inom ekonomisk geografisk forskning eller i faktiska utvecklingsstrategier. Här inkluderas istället både de nämnda institutionerna och organisationer/nätverk/aktörer. Här talas exempelvis om ”institutional thickness” som ett förhållande som gynnar regional utveckling (se exv. Amin 1999, Keeble et al 1999, Giordano 2001, Coulson, Ferrario 2007). Denna ”institutionella täthet” kan här översättas till mängden och mångfalden av aktörer i regionen och hur dessa är relaterade till varandra i olika typer av nätverk, formella eller informella/sociala. Kvaliten på dessa samarbetsrelationer är av stor vikt, det räcker inte med mängden, utan hur man faktiskt interagerar är avgörande (se också Jonsson et al 2005b, Jonsson 2008 om RUP- och RTP-processer)

Meric Gertler kan ses som en av de mer framträdande företrädarna för en institutionell ansats. I hans bok med den slående titeln ”Manufacturing Culture. The Institutional Geography of Industrial Practice” (2005) föreslår han ett institutionellt ramverk som bestämmer hur industriella praktiker formas. Med det senare menar Gertler hur vissa sätt att organisera arbete växer fram, hur relationerna mellan arbetare och ledning på arbetsplatser utvecklas, hur teknikanvändningen bestäms samt hur relationer mellan företag förändras över tiden. Detta ramverk omfattar olika typer av institutioner. En kan benämnas ”reglerande institutioner” som verkar på nationell nivå och styr arbetsmarknad, utbildningssystem, organiserandet av relationen arbetsgivare- arbetstagare, kapitalmarknaden, etc). Dessa reglerande institutioner påverkar den andra typen av institutioner, av individen upplevda och interagerade, som attityder, värderingar, förväntningar, konventioner och rutiner.

Gertler framhåller härigenom vikten av att skilja på organisationer och institutioner på samma sätt som tidigare refererade Scott och North. Men samtidigt är det samspelet mellan dessa som bör ligga i fokus.

I fortsättningen kommer den vidare avgränsningen av begreppet institutioner att tillämpas. Vid en hårddragning kan två grenar identifieras. Den ena koncentrerar sig på spelregler, normer och

kognitioner. Här finner vi analyser av entreprenörsanda, lokal kultur, socialt kapital, förtroendefulla relationer, lokal förankring etc. Den andra riktar sitt fokus på aktörer, organisationer formella och informella nätverk, exv i studier av kluster och innovationssystem. I själva verket ser vi hur dessa två grenar ofta samexisterar och sorterar in i en bredare institutionell ansats.

Avslutningsvis skall här sägas att den tidigare uppdelningen inom ekonomisk geografi mellan en institutionell och en *evolutionär* ansats håller på att suddas ut. Den senare fokuserar mer på longitudinella analyser av strukturella förändringar inom branscher och regioner (se tidigare nämnda studier av Lundquist, Olander) men har de senaste åren också närmat sig den institutionella ansatsen i studier av klusterutveckling i ett längre tidsperspektiv. Hur vi än definierar och avgränsar den evolutionära ansatsen är den viktig i en förståelse av regioners utvecklingsmöjligheter. Av utrymmesskäl har denna i stort måst lämnas utan mer utförliga kommentarer i denna text.

### *”Industriella distrikt” – en kvarleva eller?*

Den produktionsordning som vi kallar industriella distrikt har blivit känd för oss genom omfattande studier av miljöer i det sk Tredje Italien. Många är också försöken att föra över erfarenheterna från dessa till andra nationella och regionala sammanhang (se exempelvis Bengt Johannissons många analyser av Gnosjötrakten, bla Johannisson 1986 och Johannisson, Lindholm Dahlstrand 2009)

Nyckelelement i en betraktelse av dessa distrikt är bl.a. förekomsten av socialt kapital och förtroendefulla relationer, företagskomplementariteter, familjeföretag, branschspecifika agglomerationer, rumslig och relationell närhet, aktörsnätverk och ”knowledge spillovers” (Becattini 2001)

En viktig utgångspunkt för en förståelse av dessa distrikts relativa framgångar är att de baseras på ”external economies”, d.v.s. fördelar i en miljö som ligger utanför det enskilda företagets domän men som delas av ett antal företag i samma miljö (Asheim, 2000). En annan grundförutsättning är att dessa distrikt domineras av små och medelstora företag, de flesta är familjeföretag. Det industriella distriktet åtnjuter flera klassiska agglomerationsfördelar, exempelvis

lägre transaktionskostnader genom den geografiska närheten, en arbetskraftspool inom ett visst kompetensområde, en företags- och industrikultur och en koppling mellan sociala och affärsmässiga relationer. Detta sammantaget gör att företag kan samarbeta och komplettera varandra, att ett socialt kapital utvecklas, där förtroendefulla relationer är utmärkande. I sin tur leder detta till ett interaktivt lärande och en kumulativ förstärkning av existerande kunskapsbas. Om denna lärandeprocess också bejakar innovativitet är en fråga som kommenteras senare.

Granovetter (1973) pekar på styrkan i "svaga band". Med det vill han framhålla att en alltför stark betoning på "starka band", d.v.s. band inom familjen, släkten, den nära vänskretsen kan verka fragmenterande. "Svaga band", d.v.s. sociala relationer med andra än de som ingår i de starka banden, exempelvis med samarbetspartners och företagare på andra platser, med företagsnätverk, branschorganisationer med mera erbjuder kompletterande resurser. Till att börja med kan vi hantera många fler svaga band än starka. Styrkan i de svaga sambanden är vidare att de kan bygga nya och utvecklande konstellationer som undviker de inlåsningseffekter alltför starka band kan innebära (se också Florida 2004). I många framgångshistorier rörande industriella distrikt har ett sådant frö till bristande nytänkande funnits. Hög produktionseffektivitet men lägre nivå på genuin innovativitet har karakteriserat många sådana miljöer.

Vi kan se hur de italienska distrikten det senaste decenniet tvingats öppna upp sig, att företagen i ökad omfattning kopplat an till produktionsnätverk som sträcker sig långt utanför den egna regionen, också in i andra länder. Utländska direktinvesteringar har också förändrat dynamiken inom dessa distrikt. De utifrån kommande företagen/ägarna bär med sig en företagskultur med olika styrsystem som inte alltid är förenlig med den rådande (Belussi, Asheim, 2003). Man kan kanske se denna utveckling som att globaliseringsprocessen kommit ifatt de industriella distrikten i Italien, att styrkan med starka band i högre grad måste kompletteras av dessa svaga band.

Utän att gå närmare in i den stora mängden empiriska studier, som för många läsare är mer eller mindre kända, ställs frågan vad vi kan lära av dessa, i vilken mening de har en relevans för dagens regionala

verklighet i Sverige. Kan erfarenheterna från tillverkningsindustrin överföras till ett mer tjänsteinriktat näringsliv? Har vi fortfarande geografiska områden som bär det industriella distriktets kännetecken? Eller talar vi om en utdöende ordning p.g.a. ny teknologi och allt större beroenden av en globaliserande ekonomi, där globala företags sätt att styra sina värdekedjor helt bestämmer villkoren för det stora flertalet små och medelstora företagen (Jonsson 2012)? Eller har vissa produktionsmiljöer så starka institutioner, exempelvis en specifik kunskaps- och företagskultur, att de inom vissa nischer kan återfå eller förstärka sin konkurrenskraft inom mer traditionella branscher uppbackade av avancerade tjänsteföretag?

### **Kluster – nationella och regionala**

Webers kluster och agglomerationsbegrepp (1909) har länge varit ett centralt inslag i lokaliseringsteorin. Men det är Porters (1990) värdekedjerelaterade klusterbegrepp som på 1990-talet får ett stort genomslag och sätter det på den tillväxtpolitiska agendan i många länder runtom i världen. Intressant är att många snabbt regionaliserade Porters *nationella* konkurrenskraftsmodell (se bla Tillväxtverket 2011a, b). Vi kan också se hur hans ”diamantmodell” tolkas som en klustermodell, något som inte var Porters avsikt. Däremot kan hans diamant peka på mekanismer som skapar konkurrenskraftiga kluster. Relaterade och stödjande verksamheter i Porters terminologi är en av fyra centrala bestämningsfaktorer, de andra är produktionsfaktorer, inhemsk konkurrens och hemmamarknadens karaktär. Som två underordnade men ändå viktiga faktorer tar Porter upp statens roll och en slumpfaktor. För honom är modellen ursprungligen en tolkningsram för en förståelse av varför vissa företag eller branscher i ett land lyckas skapa konkurrenskraft medan motsvarande företag eller branscher i ett annat land inte lyckas. Denna analys utgår från nationella determinanter. Hans modell är dynamisk i meningen att var och en av determinanterna kan förstärka eller försvaga övriga. Tillgång på arbetskraft med ”rätt” kompetens och ständig uppgradering av denna kan förstärka både stora ledande företag i de viktiga värdekedjorna och deras underleverantörer, vilket kan resultera i

starkare nationella kluster. En svag hemmamarknad i meningen att den är liten och att kunderna är mindre kravställande kan å andra sidan hämma företagets utveckling och därmed konkurrenskraften. Avsaknad av internationellt starka underleverantörer kan försvaga det nationella klustrets konkurrenskraft, då dessa inte bidrar till de inom klustret ledande företagets uppgradering eller innovationskraft.

Med exempel på geografiska branschkoncentrationer i Tyskland och Italien medger Porter att diamanten ibland kan ha en regional förankring och att den viktigaste ”hemmabasen” för vissa företag kan vara en specifik region eller till och med en stad, men att det samtidigt då är ett samspel mellan nationella och regionala förhållanden som spelar in, den regionala kontexten är till stor del betingad av den nationella. Det är vanligare att determinanterna har lika betydelse inom en nation än att de varierar mellan regionerna. Han framhåller att det är en kombination av nationella och lokala förhållanden som skapar konkurrenskraften utan att tydligare än så bestämma var tyngden ligger.

Porter erkänner också betydelsen av en global och en länderblocks nivå (EU) i konkurrenskraftsskapandet. En förklaring till denna regionalisering av Porters modell kan vara de behov av utvecklingsinstrument som den regionala tillväxtpolitiken såg sig behöva i början av 1990-talet, en tid som präglades av en kraftig konjunktursvacka. Kluster kom som räddaren i nöden.

Porters definition av ett kluster har varierat, men gemensam nämnare är en geografisk koncentration av relaterade verksamheter, där utgångspunkten också är en specifik värdekedja, exempelvis med tillverkning av specialstål, läkemedel eller personbilar i centrum.

”Kluster är geografiska koncentrationer av relaterade företag och associerade institutioner inom ett specifikt verksamhetsområde” (Porter 1998).

”Clusters are geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (e.g. universities, standard agencies, trade associations) in a particular field that compete but also cooperate.” (Porter, 2000)

Han har senare kommit att fokusera den regionala dimensionen

av kluster men är fortfarande i sina diskussioner otydlig i om han talar om nationella eller regionala kluster. Han ser snarare kluster med olika territoriell täckning, från nationen till staden eller till och med delar av en stad (Porter 2000).

Men om vi lämnar Porters teorier om hur konkurrenskraft skapas och hur vi kan definiera kluster kvarstår avgränsningsfrågor. När är det meningsfullt att tala om ett kluster vad avser mängden verksamheter eller specialiseringskvot? När och i vilken mening kan vi tala om en ”geografisk koncentration”? Vad står egentligen ”närhet” för?

Begreppet ”närhet” har flera dimensioner. Boschma (2005) identifierar fem sådana; geografisk, kognitiv, organisatorisk, social och institutionell. Moodysson, Jonsson (2007) nöjer sig med två, å ena sidan funktionell eller rumslig och å andra sidan relationell som då inkluderar övriga i Boschmas kategorisering. Den rumsliga närheten kan uttryckas i fysiskt avstånd och eller tillgänglighet. Den relationella närheten innefattar element som upplevda likheter i uppfattningar, kunskap, sociala och professionella förhållningssätt, erfarenheter, i professionellt språk. Framväxten av en sådan upplevd närhet kan gynnas av en rumslig närhet, men den kan också utvecklas i distanta relationer. Studier av utvecklingsföretag som allmänt betraktas tillhöra ett life-science-kluster i Skåne (Jonsson 2002) pekar på att den geografiska närheten kan betyda allt från att den utgör ett absolut villkor för verksamheten till att den inte betyder något alls för de samarbetsrelationer företagets konkurrenskraft bygger på. Moodysson, Jonsson (2007) pekar också på hur vissa bioteknikföretag lever i en dubbel värld, å ena sidan kan man för sin verksamhet vara starkt beroende av den lokala resursmiljön (tillgång till kompetenser, god infrastruktur med mera), d.v.s. uppfattas vara starkt lokalt förankrade. Å andra sidan kan samma företag ha sina viktigaste samarbetspartners och potentiella kunder i USA eller Japan. Det finns med andra ord skäl att skilja på olika typer av fördelar i en agglomeration, de som omger företaget och dess verksamhet i den lokala omgivningen (tillgång till en arbetskraftspool med specifika kompetenser, infrastruktur, en mångfald utbildnings- och forskningsinstitutioner etc.) och de som direkt påverkar företagets affärsrelationer (förekomsten av kundföretag, leverantörer, konkur-

renter, andra potentiella samarbetspartners). Regionen måste därför ses som både en *resursmiljö* och en *relationsarena*. Ett företags starka regionala förankring kan med andra ord vara betingad av både regionens resursutbud och/eller av att de partners man har relationer med är starkt koncentrerade till den egna regionen.

Frågan blir här och nu för vilka företag och vilka regioner som klustersatsningar är den mest tillväxtfrämjande vägen. Hur hanterar vi alla företag som inte kan fållas in i regionala kluster? Små och medelstora underleverantörsföretag uppkopplade i globala produktionsnätverk? Kan klustersatsningar med regionala förtecken bli dysfunktionella i meningen att andra former av relationer och nätverk kommer i skymundan? Hur ser vi på nationella kluster? Frågorna är många. Intressant är att både politiker och tjänstemän med de regionala tillväxtfrågorna på bordet så mangrant tagit till sig kluster som utvecklingsverktyget nummer ett. Ett alternativ hade varit att inledningsvis, utan geografisk bestämning, ställa sig frågan vad det är som kan stärka konkurrenskraften hos den egna regionens näringsliv. Inträngande analyser av företagens resursbehov, relationer och nätverk skulle kunna resultera i att klusterskapande är en sådan utvecklingsväg. Men de skulle också kunna peka i en helt annan riktning, att det viktigaste är att stimulera företagens utomregionala och internationella länkar. Oavsett utfall återstår ändå för offentliga aktörer att uppgradera regionens förutsättningar att fungera som en god resursmiljö.

I senare klusterinitiativ kan vi se ett öppnare förhållningssätt till regioninterna respektive regionexterna relationer och betingelser. Klusterstrategin kommer i många fall att ta formen av breda branschövergripande åtgärder med en mer utvecklad systemsyn än traditionellt. Det är också en helt nödvändig utveckling.

### *Utvärderingar av kluster*

Klusterinitiativ har snart två decennier på nacken och ett antal utvärderingar har presenterats (se bla Vinnova 2005, Tillväxtverket 2011 a, b). Dessa har av naturliga skäl fått avgränsas till aspekter som har med organisation och genomförande att göra. Indikatorer på tillväxteffekter är av tidsskäl svåra att applicera även om vissa

försök görs. I det följande skall några erfarenheter kommenteras.

Klusterperspektivets möjligheter och fördelar kan sammanfattas i följande punkter:

- Synvända, vänder tankarna bort från inlåsnings dikotomier som stora-små, ”High-tech – low-tech”, industri- tjänsteföretag, offentlig sektor- privat näringsliv.
- Kan härigenom skapa ett nytänkande som resulterar i såväl produkt- som processinnovationer
- Visar på länkar och beroenden mellan vitt skilda verksamheter och typer av företag.
- Systemsyn som lyfter fram helheter, sammanhang som i sin tur kan skapa en gemensam syn på utvecklingsmöjligheter.
- En arena för möten och lärande, kompetensutveckling
- Kan mobilisera resurser, inspirera aktörer att samverka
- Kan sätta regioner på kartan via platsmarknadsföring och skapandet av varumärken som exempelvis Medicon Valley, Glasrieket etc.

Klusterpolitikens risker och nackdelar kan på motsvarande sätt sammanfattas i följande:

- Risk för övertro på möjligheterna, särskilt i svaga regioner
- Övertro på mängden möjliga kluster med konkurrenskraft (begränsade resurser kräver fokusering)
- Underskattar konkurrenssituationen, överskattar tron på ”win-win”-konstellationer
- Alla måste vinna på att delta – även på kort sikt, vilket är svårt att uppnå
- Specialisering eller diversifiering – ett evigt problem
- Risk för överfokusering på det lokala och regionala – tappar bort nationella och internationella länkar och nätverk
- Svårt utforma strategier som gynnar alla delar av klustret (olika teknik- och kunskapsnivå och därmed olika krav på regionen som resursmiljö)



- Problem att avgränsa statistiskt och mäta dess prestanda i olika avseenden

Att forma kluster har länge setts som ett tillväxtskapande element. Många kluster har också en framgångshistoria att visa upp. Samtidigt vet vi att en gång starka kluster kan hamna i problem, till och med slås ut till följd av förändrade marknadsförhållanden, ny teknologi och nya konkurrenter. Det finns därför anledning att kritiskt granska fokuseringen på just tillväxtfasen. Även kluster kan gå igenom en livscykel som innebär olika stadier, alltifrån initiering, tillväxt, mättnad till stagnation och upplösning eller till omvandling och förnyelse (se Sölvell 2009, Martin, Sunley, 2011). Utmaningen i praktisk utvecklingspolitik blir att hantera hoten mot klustrets uppgradering eller omvandlingsförmåga. Regionala klustersatsningar måste därför också gå vidare och inbegripa mer komplexa beroendeförhållanden till företeelser och aktörer i en global kontext. (För en kritisk granskning av kluster i regional utveckling se också Asheim et al 2008).

### **Regionala innovationssystem**

*Nationella innovationssystem* har med Lundvall (1992) blivit ett ytterligare instrument för tillväxtpolitik i Sverige. Ur detta nationella perspektiv på innovationsskapande växer snart tankarna på *regionala innovationssystem* fram (Cooke 1992, 1998, Asheim 1995 mfl).

Som Asheim och Gertler (2000) påpekar kommer de regionala innovationssystemen i en tid när industriella distrikt och kluster fortfarande är centrala element i regionala utvecklingsstrategier. Det gör också att RIS bygger på samma grundläggande tankar om hur lärande genereras och sprids mer effektivt i täta miljöer. RIS-ansatsen blir ett sätt att fokusera mer på institutioners och aktörers roll i en innovationsbaserad regional tillväxtmodell.

Som redan Porters definition av ett kluster antyder är gränsen mellan vad som kan ses som ett kluster respektive ett regionalt innovationssystem inte skarp. Ett sätt att bestämma ett RIS är att se det som bestående av en *kunskapsinfrastruktur* och ett *kunskapsgenererande delsystem* (med bl.a. universitet och andra utbildnings- och

forskningsinstitutioner) samt av en *produktionsstruktur som ett kunskapsexploaterande delsystem*, företagen som sätter innovationerna på marknaden i form av nya processer och produkter (Moodysson 2007). Vid sidan av dessa två huvudelement ingår också det vi kan kalla en *stödjande infrastruktur* i termer av statliga myndigheter, teknologistödjande aktörer, finansbolag, fackliga organisationer etc. Ytterst kringgärdas det regionala innovationssystemet av ett institutionellt ramverk bestående av en nationellt bestämd politik, regelverk och en ”innovationskultur” men också av politik inom EU samt av andra internationellt verkande organisationer. För att koppla tillbaka till klusterbegreppet kan ett kluster ses som en del av det regionala innovationssystemet och då med tyngdpunkt i produktionsstrukturen.

RIS bygger på omfattande länkar inom ramen för det som i sammanhanget brukar benämnas ett Triple Helix-samarbete, dvs mellan universitet/högskola, andra offentliga aktörer och privat näringsliv. En tidigare linjär innovationsprocess har nu ersatts av en interaktiv sådan, där samspelet eller samverkan mellan dessa kategorier aktörer är av central betydelse.

Flera av frågorna rörande kluster återkommer även här. Många av fördelarna och möjligheterna är desamma men också de potentiella problemen. Kan Sverige som ett litet land i termer av humankapital och andra resurser bära ett antal regionala innovationssystem som överlappar varandra? Precis som i fallet med kluster riskerar RIS leda till inlåsnings effekter genom ett allför starkt fokus på regioninterna resurser och nätverk. En alternativ ansats skulle vara att ställa sig frågan hur innovationer bäst kan skapas och spridas, utan att från början avgränsa sig territoriellt till nationell eller regional nivå? Vi vet att innovationsprocesser kan vara allt från starkt lokalt förankrade till mer eller mindre globalt uppdelade (Moodysson 2007, Moodysson, Jonsson 2007). Ett resultat av en geografiskt mer förutsättningslös utgångspunkt skulle kanske leda till att mer verkningsfulla regionala strategier kan formuleras. Kanske kommer uppkopplingar i globala innovationsnätverk på liknande sätt som globala produktionsnätverk bli av allt större vikt för vissa innovationsprocesser i vissa regioner? EU signalerar nu också i sina ” Research and Innovation Strategies

for Smart Specialization” (European Commission 2012 a) bland annat mer platsbaserade fokuserade insatser men samtidigt också en förstärkning av de utåtriktade länkarna i innovationssystemen, till globala värdekedjor.

Kanske är sektoriella nationella innovationssystem en mer tillväxtfrämjande väg, där RIS är ett viktigt men underordnat inslag? Kopplingen innovation – produktion är ofta på agendan och här talas om paradoxen stora FoU-investeringar men få nya företag som exploaterar innovationerna. Giltigheten i denna paradox ifrågasätts av Tillväxtverket, men samtidigt kommer signaler från näringslivet på mer fokuserade statliga insatser för att främja inte bara innovationer utan framförallt exploateringen av dessa i nya företagsbildningar. Kopplat till denna problematik måste också frågan ställas om vem som skördar frukterna (exploateringen) av innovationerna och var detta sker. Utväxlingen av innovationer förefaller följa samma logik avspeglad i arbetsdelning och lokalisering som annan produktion av varor och tjänster (Jonsson 2002). Det finns med andra ord ingen given rumslik koppling mellan innovationsskapandet och dess exploatering.

Mitt bland dessa frågor om RIS potentiella problem och ställning visavi den nationella nivån pekar erfarenheter samtidigt på att vi behöver delRIS, mer platsspecifika regionala strategier (se kommande avsnitt om återhämtnings- och förnyelseprocesser) även om dessa bör vara kopplade till ett regionalt system. Detta understryks också av EU:s nya inslag i sammanhållningspolitiken 2014-2020, Community-Led Local Development (EU Commission 2012 b). Men denna strategi måste då vara starkt inriktad på de lokala företagens förutsättningar att finna utvecklingsvägar.

### **Florida och ”Den kreativa kapitalteorin”**

Richard Floridas arbeten om kreativitet och den kreativa klassens betydelse för städers och stadsregioners utveckling har givits stor uppmärksamhet sedan den första boken publicerades år 2002. Två år senare kommer en häftad upplaga, där han i ett förord bemöter den kritik han redan hunnit få rörande delar av hans tankegod.

Hans ansats kan egentligen inte klassificeras som institutionell, då han lägger stor tyngd vid företagsanknutna faktorer och humanresurserna. Men hans bidrag till analyser av regionala tillväxtanalyser ligger i en viktig institutionell faktor, *tolerans*. Jag väljer därför att behandla hans forskning här. Han lanserar en teori som han kallar den *kreativa kapitalteorin* (Florida 2004).

I sin introduktion av denna presenterar han tre traditionella förklaringsgrunder till regionalekonomisk tillväxt:

- Konventionella företagsdrivna: ekonomisk utveckling kommer från attraherandet av företag, byggandet av kluster och regionala innovationssystem (Perroux, Myrdal, Porter, Asheim, Cooke m.fl.)
- Socialt kapital: Ekonomisk tillväxt är ett resultat av graden av social sammanhållning, förtroende och samhälleliga nätverk (Putnam , industriella distrikt med mera)
- Humankapital: koncentrationer av högutbildad arbetskraft driver regionalekonomisk tillväxt (R Lucas, E Glaeser)

Efter denna kategorisering menar Florida oblygt, ”... I believe my Creative Capital Theory does an even better job” (Richard Florida 2004, sid 249).

### *Floridas tre T:n*

Florida integrerar traditionella företagsresurser med humanresurser och en i sammanhanget ny faktor – tolerans, som med North och Scotts institutionsbegrepp kan sägas omfatta både normer och kognitioner. Hans teoretiska fundament är de tre T:na, Talang, Teknologi och Tolerans. Dessa har empiriskt definierats i ett antal index för att sedan först appliceras på amerikanska regioners utveckling.

#### *Talang*

*Creative Class*

Sysselsatta i ”kreativa yrken” i procent av total sysselsättning

*Human Capital*

Procentuell andel av befolkningen mellan 25 och 64 år som har en examen från högskola eller universitet

<i>Scientific Talent</i>	Antal forskare i vetenskapliga discipliner som andel av den totala arbetskraften
<i>Teknologi Innovation</i>	Patentansökningar per miljoner inv. (i Floridas fall till US Patent Office)
<i>Technology Innovation</i>	Högteknologipatent per miljoner invånare
<i>R&amp;D</i>	FoU-investeringar som andel av BNP
<i>Tolerans Gay</i>	(i de första mätningarna 2002/2004) Över- eller underrepresentation av registrerade homosexuella par
<i>Bohemian</i>	Andel kreativa artister inom befolkningen
<i>Melting Pot</i>	Andel utlandsfödda av de boende i regionen
<i>Diversity Racial integration</i>	Gay+Boh+MeltPot Rasblandningen i olika delar av stadsregionen
<i>Tolerans</i>	(i senare länderstudier med omfattande intervjuer som empirisk bas)
<i>Attitudes</i>	Andel av befolkningen som uttrycker toleranta attityder gentemot minoriteter
<i>Values</i>	I vilken grad ett land erkänner och accepterar traditionella värderingar gentemot mer rationella/sekulära värderingar
<i>Self Expression</i>	Till vilken grad ett land erkänner och accepterar rätten att uttrycka sig fritt

I forskningen har en mängd empiriska tillämpningar av Floridas tankemodell sett dagens ljus i form av såväl nationella som regionala jämförelser (se exv Florida, Tinagli 2004, Tinagli et al 2007, Hansen 2008, Hansen, Winther 2012). Många kommuner och regioner har också tagit till sig Floridas tankegod, oftast dock enbart valda delar.

Det skall också påpekas att kopplingen kreativitet och platsers eller regioners utveckling inte har sitt ursprung i Floridas teori. Det finns i ett svenskt sammanhang en snart trettioårig historia (Andersson 1985, Andersson, Strömquist 1988, Törnqvist 1983, 2012). ”Kreativa miljöer” präglas här av *mångfald* vad avser kultur, kunskapsbaser, förmågor, föreställningar, av *strukturell instabilitet* vad avser institutionella ramverk, värdegrunder, diskurser, en *koncentration* av människor och aktiviteter samt *arenor* som stimulerar frekvent och intensiv kommunikation. Det Florida framförallt tillför är med andra ord tolerans som ny variabel.

Traditionella ansatser börjar med företagen (här Teknologi) som i sin tur attraherar den kreativa klassen (Talang), varpå en diversifierad och tolerant (Tolerans) miljö måhända skapas. Floridas logik är den omvända; en region som karakteriseras av öppenhet, tolerans, lockar till sig kreativa människor, vilka i sin tur skapar förutsättningar för tillväxt i eller etableringar av nya och innovativa företag, ”...tolerance is the key factor in enabling places to mobilize and attract technology and talent” (Florida 2004). Följande denna logik och översatt till hållbarhetstermer skulle en slutsats bli att utvecklingsstrategier i många regioner skulle utgå från satsningar på den sociala hållbarheten, inte den ekonomiska eller ekologiska.

I föreliggande sammanhang är hans diskussioner om betydelsen av socialt kapital relativt kreativitet intressanta att kommentera. Utgångspunkten här är den betydelse det sociala kapitalet tillmäts i forskning om lokal och regional utveckling (se exv industriella distrikt-traditionen). Med stöd i empiriska studier av Robert Cushing (2001) speglas och ifrågasätts de slutsatser som många dragit av Putnams (2000) analyser av socialt kapital. Genom att använda sig av de variabler som Putnam använt för att mäta socialt kapital, har Cushing testat sambanden mellan förekomsten av socialt kapital och regionens diversitet och innovativitet. Han kommer fram till följande:

Kreativa samhällen och samhällen karaktäriserade av ett rikt socialt kapital rör sig åt motsatt håll. Kreativa samhällen utgör centrum för mångfald, innovation och ekonomisk tillväxt, så är inte fallet med samhällen präglade av socialt kapital. Regioner som rankar högt rörande innovativitet, gay index och bohemian index

rankar lågt på elva av Putnams tretton indikatorer på socialt kapital (Florida 2004). Med utgångspunkt i dessa analyser presenterar Florida en typologi av samhällen enligt följande:

*Classic Social Capital communities:* traditionella industriorter/regioner. Starkt politiskt engagemang, svagt vad avser mångfald, innovativitet och high-tech

*Organizational Age communities:* centrum för de traditionella stora koncernerna/företagen. Låg innovativitet, genomsnittligt socialt kapital och politiskt engagemang

*Nerdistans:* snabbväxande regioner som exv Silicon Valley, Los Angeles. Snabb ekonomisk tillväxt modell. High-tech, mångfald över snittet, liten förekomst av socialt kapital, svagt politiskt engagemang

*Creative Centers:* San Francisco, Boston mfl. Högt på innovation, high-tech och mångfald, lägre än snittet på socialt kapital och genomsnittligt politiskt engagemang. ”Attraktiva platser att bo och arbeta på”

Kan vi överföra dessa kategorier till en svensk kontext? Kanske inte Nerdistans men de övriga? ”Socialt kapitaltunga” samhällen/regioner motsvararas av våra industriella distrikt som exempelvis i Gnosjöregionen men också i småkommuner med ett betydande inslag av små och medelstora företag samt i många bruksorter. *Gamla/Traditionella storindustriregioner* kan vi identifiera, där kreativiteten/innovativiteten inte blomstrar utan snarare bromsas p.g.a. institutionella förhållanden (storföretagskultur, svagt utvecklat entreprenörskap, rigida tankeramar ). Kreativa centra, är de endast våra större universitetsregioner? Eller är kreativa miljöer (i Floridas mening) utelutande en storstadsangelägenhet?

Om vi följer Florida och Cushings argument skulle en viktig slutsats bli att regionala tillväxtstrategier måste motsvara samma mångfald som de olika regionala kontexter som representeras i en svensk verklighet.

## *Regionalekonomisk tillväxt – en fråga om avveckling, återhämtning, omvandling och förnyelse, om företag och institutioner*

Näringslivets utveckling är en kritisk faktor för regionens utveckling och samtidigt en instabil sådan. Vi upplever en mer eller mindre kontinuerlig förändring. Ibland accentueras denna av dominerande företags kriser/nedläggningar eller av branschkriser. Ibland blir den så genomgripande att vi kan tala om en strukturomvandling av regionens näringsliv, där vissa branscher mer eller mindre dör (se varvsindustrin, teko) medan andra tillkommer eller växer kraftigt (se de senare årens ”clean-tech”, multi-media, dataspel, den ”kulturella/kreativa sektorn”).

I analyser av denna omvandling blir det viktigt att särskilja vad som är *regionexterna*, *regioninterna* respektive *företagsspecifika* påverkansfaktorer, även om dessa kan vara så sammankopplade att det är svårt att särskilja deras separata betydelser. *Regionextern* påverkan kan ha sin grund i nationella och inter-/transnationella institutioner, i avtal på arbetsmarknaden, skattesystem, förändringar i handelsavtal med direkta konsekvenser för vissa branscher eller företag, och därigenom för vissa regioner. Vidare kan det handla om globala standards för produkter och processer, CSR och liknande uppförandekoder, som förändrar företagens lokaliseringsstrategier. Det kan också röra sig om nationella institutionella ramverk gällande forskning, utbildning, kompetensförsörjning, kapitalförsörjning etc.

Regionen kan möta denna externa påverkan efter flera vägar. I en diskussion om staters olika roller i globaliseringsprocessen identifierar Dicken (2011) följande;

- *staten som ”odlare av sin containers egenskaper”*; vårda och uppgradera forskning, utbildning, infrastruktur med mera för att stärka den globala konkurrenskraften hos det inhemska näringslivet, men också för att attrahera utländska investeringar och kompetenser.
- *staten som reglerare*; av import och export, direktinvesteringar, skattesystem, arbetsmarknad, välfärdssystem mm som kan påverka näringslivets globala konkurrenskraft.
- *staten som konkurrent*; en kamp i internationella, övernationella



organ för att få sina intressen tillgodosedda, att få en så stor del av (den globala) kakan som möjligt. Detta gäller exempelvis villkor för utrikeshandeln, förutsättningar att attrahera investeringar och kompetenser

- *staten som samarbetspartner*; i mellannationella relationer eller organisationer, allt från frihandelsområden till starkt ekonomiskt integrerade unioner som EU.

Om vi exkluderar rollen som reglerare, där staten är den starkt dominerande och regionens roll är svag i en svensk kontext, kan denna typologi i allt väsentligt föras ner till att gälla regionens roll i globaliseringsprocessen. Regionen som aktör har en roll att *vårda och uppgradera sin "container"*. Regionen kan agera (och gör så i många fall) som *konkurrent* visavi andra svenska regioner men också gentemot liknande regioner i andra länder. Regionen kan agera som *samarbetspartner* inåt i regionen, men också utåt i relationer med andra svenska regioner och andra europeiska regioner samt med staten. Frågan är vilken eller vilka roller dagens regioner driver starkast och hur förutsättningarna för att axla rollerna kan variera mellan olika typer av regioner. Just nu domineras den regionala retoriken av samarbete i form av nya regionbildningar med olika åtaganden och mandat. I förlängningen av denna utveckling kan frågan ställas i vilken mening sådana kommer att förändra villkoren för regionalekonomisk tillväxt. Samtidigt finns som tidigare påpekats ett konkurrenstänkande som genomsyrar regional tillväxtpolitik.

Att vi går från en internationell ekonomi i riktning mot en alltmer globaliserad sådan gör att regionen blir mer utsatt för yttre påverkanskrafter, något som försvårar transparensen och därmed förmågan att agera politiskt på ett adekvat sätt och i slutändan driva någon form av regional utvecklingsplanering. "Biljardbollsprincipen" ersätts med en direktpåverkan i allt högre grad när det nationella och regionala skyddsfiltret försvagas och släpper igenom impulser utan att kunna styra dessa i någon påtaglig mening - ingen "vit boll" finns där som tar första stöten.

De regioninterna faktorerna omfattar allt från tillgång på

efterfrågade kompetenser, skolor och utbildningars inriktningar och kvalitet, den fysiska infrastrukturen och andra traditionellt förekommande faktorer. Regionala innovationssystem och regionala klusterformationer och deras prestanda är andra inslag. Här har med tiden just de institutionella faktorerna fått ökat utrymme i den ekonomisk-geografiska forskningen. Exempel är tidigare nämnda entreprenörsanda och socialt kapital men också en platsspecifik industrikultur, en samarbetskultur samt konkurrensmentalitet.

*Företagsspecifika faktorer* i detta sammanhang handlar om att förändringar i företagets verksamheter kan vara resultat av företagets egna kapaciteter i olika avseenden, förmågan att ta till sig ny kunskap och hantera en föränderlig marknad, den sammantagna konkurrenskraften. De kan avse transnationella företags förändrade marknadsstrategier som kan påverka hur och var man lokaliserar sina verksamheter, hur man organiserar och styr de globala värdekedjor man är del av. Ibland kan en sådan ”koncernlogik” leda till företagsnedläggningar, som egentligen inte har ett dugg med regionen som arena att göra. Därmed är det inte sagt att det inte finns ett påverkansrum för regionala aktörer och institutioner att fylla, snarare att det ibland inte hjälper att ha en till synes optimal företagsmiljö i regionen (se exempelvis nedläggningen av Astra Zeneca i Lund eller uppsplittringen av Sony Ericsson i samma stad). Små och medelstora företag, som utgör basen i många lokala arbetsmarknadsregioners näringsliv, har i detta sammanhang skiftande förmåga att införlivas i utvecklande relationer till större kundföretag, att finna nya vägar till bibehållen eller stärkt konkurrenskraft.

Dessa tre typer av påverkanskrafter är som sagts ofta tätt sammankopplade i omvandlingsprocesser. För att regionala utvecklingsstrategier skall bli så verkningsfulla som möjligt är det ändå en poäng att försöka finna ut var tyngdpunkten i regionens problembild ligger. Är det i ”containern”? I för regionen svårpåverkbara globala förhållanden? Företagets bristande kapaciteter?

## Återhämtnings- och förnyelseprocesser

Under senare år har en forskningstradition utvecklats rörande regioners förmåga att återhämta sig och eller förnya sig efter en mer eller mindre kraftfull strukturkris med åtföljande strukturomvandling. ”Resilience” är det engelska ledordet. Inte minst har sådana processer i traditionella industriregioner studerats.

Forskningen rörande denna återhämtnings- och förnyelseprocess har rört såväl den teoretiska och begreppsmässiga aspekten (Simmie, Martin 2010, Pendall et al 2010, Martin 2011, Pike et al 2010) som mer empiriskt orienterade arbeten (Kaufmann, Tödtling 2000, Birch et al 2010, Trippl, Tödtling 2008, Trippl, Otto 2009).

### *Empiriska illustrationer*

Även om det finns anledning att diskutera de närmare innebörderna i begreppet ”resilience” riktas här fokus mot dessa empiriska bidrag. De har huvudsakligen ägnats gamla industriregioner med tyngdpunkten i traditionell tillverkningsindustri som stål, textil, bilindustri mm. Birch et al (2010) analyserar återhämtningsprocesser i sexton traditionella industriregioner i Tyskland (bla Saarland), Spanien (Baskien), Storbritannien (Västra Wales plus ytterligare sju regioner) samt Frankrike (bla Nord-Pas-de-Calais). Med utgångspunkt från hur dessa regioner lyckats i termer av bla BRP-tillväxt, sysselsättning totalt och inom högteknologi-branscher, finner de att betydelsen av de nationella institutionella ramverken är mycket större än de regionala institutionerna. Samtidigt framhåller man behovet av ytterligare analyser av sambanden mellan nationella och regionala institutioner och medger här att betydelsen av den regionala nivån inte kan negligeras. De adresserar också ett antal aspekter för vidare studier, som relationerna mellan regionens egna tillgångar och transregionala nätverk samt betydelsen av stigberoende (”path dependency”), hur inlåst näringslivet är till följd av en lång historisk process av en viss kunskapsutveckling, industristruktur och industrikultur.

Tödtling och Trippl (2008) samt Trippl och Otto (2009) väljer i sin analys av industriregioners omvandling att anlägga ett klusterperspektiv. De gör en närmare granskning av Saarland i västra

Tyskland och Steiermark i sydöstra Österrike. De identifierar tre typer av klusterbaserad förnyelse; *inkrementell förändring*, som karakteriseras av att förnyelsen helt baseras på små förändringar inom existerande mogna kluster, *diversifiering*, att nya kluster skapas inom existerande branscher, samt *radikal förändring*, att nya kluster växer fram inom mer kunskaps- och teknikintensiva branscher.

Mot bakgrund av empiriska kartläggningar av de två regionernas utveckling i termer av bla befolkningstillväxt, sysselsättning, arbetslöshet, BRP-tillväxt och FOU-investeringar har man kartlagt de regionala innovationssystemens komponenter i de båda regionerna. En av slutsatserna är att omvandlingen av metallindustrin i Steiermark har stöttats på ett omfattande sätt av olika specialiserade kunskapscentra vid regionens universitet. Motsvarande har inte skett i Saarland, där regionens kunskapsinfrastruktur har varit mycket svagare i sin orientering mot metallindustrin. Andra slutsatser rör inlåsnings effekter. Bland annat pekar författarna på hur de starka banden mellan stat, de ledande företagen och fackföreningarna har konserverat givna strukturer genom att prioritera sysselsättningen. Först när dessa band, denna institutionella tröghet, börjat lösas upp har förnyelsen skjutit fart.

Beroende på typ av förändring identifieras de viktigaste faktorerna för en framgångsrik förnyelse. Politiken rörande inkrementell förändring måste vara inriktad på att stödja omstrukturering av de stora inhemska företagen, att anpassa kunskapsinfrastrukturen och att bidra till att nya samarbetskoalitioner formas som stöd i processen (Tripl, Otto 2009). När det rör en diversifieringsprocess blir politiken mer inriktad på att attrahera utländska investeringar/företag som impulsgivare, att omvandla kunskapsinfrastrukturen och att stödja bildandet av innovationsnätverk. I den mer radikala omvandlingsprocessen förstärks de politiska insatserna rörande entreprenörskap, skapandet av helt nya kunskapsstrukturer, inte minst vad gäller de globala kopplingarna.

De nämnda studierna pekar på vikten av att kontextualisera förnyelsestrategierna. De måste anpassas till regionens eller den specifika platsens förutsättningar, till företagens kapaciteter och till den fas i den ekonomiska utvecklingen som just då råder. Resultaten härrör från

studier av stora industriregioner. Som ett komplement till dessa kommenteras i nästa avsnitt en studie av en liten delregion i Skåne och den förnyelseprocess som ägt rum efter nedläggningen av ett stort företag.

### *Fallet Scania Transmission i Sibbhult*

Nedläggningen av Scania Transmission i Sibbhult i nordöstra Skåne och efterföljande återhämtnings- och förnyelseprocess visar på ett antal viktiga ”framgångsfaktorer”, flera av dem av institutionell karaktär (Jonsson 2009, 2012).

I mars 2006 fattar Scantias ledning i Södertälje beslutet att lägga ner produktionen vid enheterna i Sibbhult och Falun. I båda fallen rör denna montering av växellådor och viss komponenttillverkning till tung fordonsindustri. Detta beslut är ett led i en strukturförändring som sker i en tid när Scania under flera år visat starka resultat och prognoserna pekar på fortsatt expansion. Samtidigt som planerna inom koncernledningen växer fram under hösten 2005 på en nedläggning pågår stora investeringar i Sibbhultsfabriken i en ny produktionslina för en ny modell växellådor, investeringar som fullföljs under tiden avvecklingen av produktionen av den äldre växellådan sker. Scania Transmission upphör enligt planerna med sin produktion i Sibbhult sommaren 2008, dvs drygt två år senare. Ungefär 600 anställda berörs. Avvecklingsprocessen pågår under drygt två år, samtidigt växer en förnyelse fram. När Scantias portar definitivt slår igen i juli 2008 finns ett antal nya verksamheter på plats i Scantias före detta lokaler, företag som då sysselsätter ca 350. De två dominerande företagen är två leverantörer till Scania, som nu lagt ut delar av den produktion man drev i egen regi i Sibbhult tidigare. En av leverantörerna, Sibbhultsverken, startar sin verksamhet redan 2007 och intressant nog av förre platschefen på Scania i Sibbhult.

Scania Transmission har länge varit en dominerande arbetsplats i Sibbhult och i Östra Göinge kommun, en liten och halv-perifer del i nordöstra Skåne. Redan en månad innan det officiella nedläggningsbeslutet har en lokal samverkansgrupp bildats. Denna består av aktörer från Region Skåne, Östra Göinge kommun, gymnasieskolan/Göinge Utbildningscenter, IUC Olofström, Trygghetsrådet, Göinge Näringsliv, Scania Sibbhults platsledning samt en representant från de

fackliga organisationerna. Denna börjar dialogen kring vad som kan ske post-Scania. Våren 2007, fortfarande medan avvecklingsprocessen pågår, omvandlas denna grupp i det att Färe Industricenter bildas, där Göinge Näringsliv som den lokala näringslivsorganisationen är helägare. Istyrelsen sitter i princip samma personer som i den tidigare samverkansgruppen. Färe ICs strategi blir att med stöd av lokala och regionala offentliga aktörer få en grupp av små och medelstora företag att samverka inom ramen för en relaterad diversifieringsstrategi. Denna innebär att man med existerande kunskapsbas (avancerad bearbetning, särskilt skärande bearbetning, i stora volymer med hög produktionseffektivitet, med inriktning mot tung fordonsindustri) delvis orienterar sig mot andra branscher, främst energi men också andra verksamheter. Man måste stå på flera ben. Strategin innebär också att när Färe IC försöker attrahera företag till Sibbhult och till Scantias före detta anläggningar så vänder man sig inte till vilka företag som helst, utan till dem som kan verka inom den fastlagda strategin. I följande avsnitt kommenteras kort faktorer i både avvecklings- och förnyelseprocessen, faktorer som trots finanskrisen hösten 2008 och den åtföljande kraftiga konjunktursvackan gjort att omställningen ändå resulterat i nya företag och nya arbeten.

*Varför har avvecklingsprocessen varit framgångsrik?*

- Betydelsen av att handplocka nyckelpersoner för att leda avvecklingsprocessen framstår som en mycket viktig faktor. Koncernledningen var mycket insiktsfull när man handplockade den som skulle leda avvecklingen. Med sin bakgrund var denne i alla avseenden som klippt och skuren för uppdraget. Han och personer i koncernledningen hade också sedan länge etablerade relationer och fullt förtroende för varandra. Förutom meriter inom Scaniakoncernen hade han ett långt tidigare förflutet i Sibbhult och hade därför också en känsla för både arbetsplatsen och bygden. Lägg till koncernledningens formulering av uppdraget i termer av att avvecklingen skulle ske på ett socialt ansvarsfullt sätt, så hade den nu utsedde att sköta nedläggningsprocessen sammantaget alla förutsättningar för att kunna driva denna på ett framgångsrikt sätt.

- En platsledning med stark förankring i bygden utgör sannolikt en unik omständighet. Här talar vi om en platschef som är uppvuxen inte långt från Sibbhult, som återvänt och som inte ser Sibbhult som en kort anhalt på en karriärväg. Vi kan till detta lägga de fackliga ledarna som är mycket starkt förankrade i bygden, en förankring som gör att processen avveckling mot utveckling inte bara blir en fråga om att bli av med jobb och i bästa fall finna något annat. Det handlar också om ett vidare ansvar för människor i Sibbhult med omnejd och för det liv man vill leva.
- Betydelsen av en fungerande dialog mellan ledning och fack framstår som en ytterligare framgångsfaktor. Genomgående i alla intervjuer framträder bilden av förtroendefulla relationer mellan platschefen Lars Dahl och de fackliga representanterna. Här framstår individernas egenskaper och den personkemi som funnits som de viktigaste omständigheterna, inte den formella ramen för dialogen.
- Betydelsen av snabb, öppen och direkt information har utgjort en kritisk faktor. Detta gäller inte minst i kommunikationen mellan ledning och de anställda. Regelbundna stormöten med alla anställda, täta möten med fackens representanter skapade en vi-känsla, där platsledning, lokala fack och de anställda blev ”vi” mot koncernledningens ”dom”. Den öppna kommunikationen under hösten gjorde också att det redan fanns en mental beredskap hos de flesta inför det faktiska nedläggningsbeslutet. Öppenheten motverkade också destruktiv ryktesspridning.
- Ett viktigt inslag har varit det tidiga skapandet av en organisatorisk plattform för avvecklings- och omställningsarbetet. Genom bildandet av samverkansgruppen formades en sådan. Snabbt agerande och öppenhet har också präglat dialogen inom denna konstellation av representanter för såväl företag som offentliga aktörer. Även om det inledningsvis gnisslat i kommunikationen ser vi snart en framgångsrik samverkan mellan företag, fack och samhällsaktörer. Kulturklyftan, uttryckt i ett antal fördomar, mellan näringsliv och offentlig verksamhet var dock ett påtagligt hinder i början. Erfarenheterna från denna grupp pekar på vikten av att det tidigt

klarläggs vilka mandat medlemmarna har och med vilka övriga förutsättningar man går in i gruppens arbete, samt vad man tror sig kunna uppnå. Ledningen av en sådan grupp måste förmedla en acceptans för att det kan ta tid att förstå varandra, att det mitt i all stress krävs tålamod för att skapa ett konstruktivt samarbete. Värdet av en aktör som har egen erfarenhet av arbete inom såväl privata näringslivet som inom det offentliga blir därför av stor vikt. En erfarenhet är också vikten av att bemanna en liknande grupp med individer som vill och kan ”kavla upp ärmarna”, att ta hänsyn till representativitet får komma i andra hand.

- Det finns en företagskultur (Scanias) och djupt engagerade anställda, både inom ledning, fack och bland produktionspersonalen. Värdet av engagerade anställda är i detta fall ingen klyscha, här ges på flera sätt en god illustration av detta. Utan en under många år framvuxen och grundmurad lojalitet gentemot Scania hade processen gått i mindre fruktbara banor. ”Scania är en jäkligt bra arbetsgivare” är en återkommande kommentar, nästan ett mantra, som speglar såväl fackliga företrädares som andra berörda aktörers värdering av Scania.
- Inga uppsägningar genomförs. Istället väljer koncernledningen att ta risken med den merkostnad detta skulle kunna innebära. Den stora utmaningen är att få verksamheten att fungera från beslut om nedläggning till faktisk nedläggning, en tid på drygt två år. Med denna strategi kunde platsledning och fack tillsammans motivera de anställda och upprätthålla arbetsmoralen. Inga demoraliserande erbjudanden om avgångsvederlag förekom. Efter en tid av kvalitets- och leveransproblem kunde man hålla produktionsmålen på en hög nivå.
- En långsam avvecklingsmodell valdes. Sammanhanget gjorde en sådan möjlig. Scania var inne i en framgångsrik och expansiv fas, inte i en krissituation. Den långsamma modellen är inte ny och har tidigare praktiserats. Wigblad (1995) argumenterar med stöd i flera nedläggningsstudier betydelsen av en tvåårig avvecklingsprocess. I Sibbhultsfallet framstår denna också som en framgångsmodell sett ur företagets synvinkel. Men den ger



också såväl anställda som lokalsamhället möjligheter att ställa om. När Scania stänger produktionen drygt två år efter beslutet har redan mer än hälften av den förlorade sysselsättningsvolymen ersatts genom nya verksamheter på plats.

- Inget stöd från staten. Det blev mycket snart klart för inblandade parter att regering och statliga myndigheter inte skulle räcka en hjälpande hand. Det var helt upp till lokala och regionala aktörer tillsammans med företaget Scania att hantera den uppkomna situationen. Denna frånvaro av hjälp utifrån innebar samtidigt en mobiliserande kraft inåt.

### *Förnyelseprocessens framgångsfaktorer*

- Privat-offentligt samarbete utvecklas, där respektive parter kontaktnätverk och kompetenser samverkar inom ramen för den organisatoriska plattformen Färe IC.
- Utvecklingen har stor draghjälp av Scania den första tiden. Särskilt underleverantörskontraktet med Sibbhultsverken kommer här att utgöra en milstolpe, senare kompletterat med SwePart som Scanialeverantör i Sibbhult. Dessa övertaganden av verksamhet från Scania utgör en kritisk massa av verksamhet och kompetens för vidare utveckling.
- Sibbhult lyckas behålla och utveckla den befintliga kunskapsbasen; bearbetning inom tung fordonsindustri med produktionseffektivitet i höga volymer. Denna kunskapsbas ses som Sibbhults stora tillgång och som av helt avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen.
- En relaterad diversifiering utvecklas som strategi. Här ser vi hur en grupp företag och lokala/regionala aktörer inom ramen för Färe Industricenter och Sibbhult som produktionsmiljö väljer att konsekvent arbeta efter denna. Det vi ser är en partiell omställning mot andra branscher men med existerande kunskapsbas som utgångspunkt. Tryggheten i det gamla utgör en solid bas för möjligheter att nyorientera och våga ta risker. Kärnvärdet är fortfarande produktionseffektivitet. Att bevara detta och odla detta blir ett centralt element i denna diversifiering. Det är också med detta kärnvärde som Sibbhult kan locka ytterligare verksamheter.

- Omställning mot att bli en viktig del i ett skånskt ”klimatkluster” eller energikluster kan ses ta sin början. Framförallt är ett solenergiprojekt, Ripasso Energy, långt kommet och om det förmår nå uppställda mål har Sibbhult en ny bas vid sidan om tung fordonsindustri inom några år. Ytterligare ett par företag inom det som numer kallas ”cleantech” är under 2008 på väg in i Färe IC. Några av de hetaste utvecklingsföretagen inom denna bransch finns också på IDEON i Lund. Samtidigt med dessa lovande signaler är det på plats att varna för en alltför stor optimism. Konkurrenten är hård, inte minst den utländska. Men det som ändå lovar gott är det produktionskunnande som finns i Sibbhult i kombination med den relativa närheten till Lunds forskningsinstitutioner och IDEONs utvecklingsföretag.

Erfarenheterna från Sibbhultfallet pekar avslutningsvis på vikten av att små och medelstora underleverantörsföretag förmår koppla sig till globala värdekedjor som styrs av de ledande företagen på ett sätt så att de stimulerar underleverantörernas utvecklingskraft. De ska bli viktiga samarbetspartners till sina stora kundföretag i produktions- och innovationsprocesser (Jonsson 2012). På så sätt kan deras långsiktiga konkurrenskraft stärkas, då kan också små leverantörsföretag inom mogna branscher ha kraft att motstå den globala konkurrensen. Det öppnar i sin tur upp möjligheter för många mindre avancerade produktionsmiljöer i ett antal svenska regioner.

### **Sammanfattande slutsatser och frågor**

Vad kan vi lära av de ansatser som här kort kommenterats? Finns här element som bör förstärkas respektive ges en mindre framträdande plats beroende på typ av region?

Der finns ingen enda modell, sammanhanget i termer av tid och rum med sina institutioner blir helt styrande. Det viktiga blir att förstå detta rätt. Samtidigt som det kan finnas unika omständigheter i en viss region, ser vi ett antal drag som är mer generellt förekommande. En fråga som den specifika regionen med dess aktörer kan ställa sig är hur handlingsutrymmet ser ut och hur det bör eller kan

bestämma val av utvecklingsstrategier? Vilka regioner bör satsa på vad när vi vet att ”tubsockan” (one size fits all) inte fungerar?

Sammantaget kan det konstateras att skapandet av innovationer är en interaktiv och flernivå-process som omfattar allt från det lokala till det globala. Utmaningen för regionen blir att utveckla sin roll i detta samspel, att förmå att både mobilisera och verka inåt och samtidigt koppla an till aktörer och system utanför den egna regionen och det egna landet. Här ligger en stor utmaning inte minst för mindre resursstarka regioner. Samarbetskoalitioner måste sannolikt utvecklas i än högre grad.

Regionerna har alla kapacitet att bidra till innovationsprocesser. Men karaktären på dessa kan omfatta allt från inkrementella och stegvisa innovationer till radikala innovationer, där de senare kan få genomslag i helt nya produkter, processer till och med nya branscher. Ytterst kan vi tala om innovationer som helt förändrar grundförutsättningarna för hela ekonomin, som exempelvis järnvägsteknologin en gång i tiden och långt senare mikroelektroniken. Poängen här är att beroende på typ av innovation varierar också behovet av resurser. Alla regioner har inte förutsättningarna att själva driva innovationsprocesser av den mer radikala typen, resursbasen är för svag. Däremot kan enskilda aktörer i en ”svag” region genom egen förmåga, eller med stöd av regionen, koppla sig till sådana innovationssystem med de drivande delarna i någon annan region eller nation. De svagas möjligheter ligger i att koppla sig till starka miljöer och starka produktions- och innovationsprocesser, inte i första hand att försöka skapa den styrkan på hemmaplan.

Det finns ett behov av en tydligare *nationell koordinering* av regionernas utveckling. Vad skall vara centralstatens uppgift och vad skall vara regionens handlingsutrymme? Nuvarande nationella strategiska riktlinjer som de återges anpassade till EUs sammanhållningspolitik är alltför trubbiga verktyg. Idag arbetar flera regioner med *polycentrism* som ett sätt att styra den egna regionens utveckling i enlighet med en regionövergripande strukturplan, liknande kommunernas ÖP (se exempelvis arbeten i Region Skåne, Göteborgsregionen och Linköping/Norrköping). Detta är lovvärda initiativ. En tanke vore att komplettera dessa inomregionala strukturbilder med en diskussion

av hur en nationell strukturbild skulle kunna se ut och vilka krav den skulle ställa på en nationell regional tillväxtpolitik. Vi är då tillbaka fyrtio år i tiden till den ”ortsklassificering”, som då diskuterades och beslutades om. Denna kan inte kopieras, men vi kan dra lärdom av förarbetena till denna, implementeringen, debatten och skälen till att den gavs upp som styrinstrument för staten.

Leder fortsatta RIS-satsningar till en förstärkning av de regionala obalanserna? Hur kan mindre resursstarka och mer perifert belägna arbetsmarknadsregioner inkluderas?

Har ett i sammanhanget litet land som Sverige vad avser humankapital och övriga resurser ”råd” med regionala innovationssystem? Är ett alternativ starkare fokus på sektoriella nationella innovationssystem, där regionala system och kluster blir underordnade delar?

Behöver vi radikalt revidera existerande RIS- och klusterstrategier? Skall fokus flyttas mot relationsskapande och nätverkande utan geografiska bestämmingar? Eller är det den regionala ”containern” som energin mer skall riktas mot? Platsen och regionen är viktig men då i första hand som resursmiljö för verksamheter och levnadsmiljö för människor. Med en fortsatt globalisering av produktionsnätverken kommer kanske innovationsnätverken i ökande omfattning följa samma geografiska logik. En konsekvens skulle då bli att regional tillväxt och utveckling i ännu högre grad blir beroende av förhållanden utanför de regionala aktörernas räckvidd. En stor utmaning vilar runt hörnet.

Regional tillväxt är ett tillfälligt fenomen. Det utgör en fas i den ekonomiska utvecklingen, där stagnation, kris, omvandling och förnyelse är andra. För att bättre förstå och kunna hantera regionens möjligheter måste vårt perspektiv omfatta alla dessa, då de är starkt sammankopplade i ett cykliskt förlopp.

## REFERENSER

- Amin, A. (1999) *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Andersson, Å. (1985) *Kreativitet. Storstadens framtid*. Prisma. Stockholm

- Andersson, Å., Strömquist, U. (1988) *K-samhällets framtid*. Prisma. Stockholm
- Asheim, B., Cooke, P., Martin, R. (2008) *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*. Economic Geography, Volume 84 Issue 1, January 2008.
- Asheim, B. (2000) *Industrial Districts: The Contributions of Marshall and Beyond*. Gordon L. Clark, Meric S. Gertler, and Maryann P. Feldman (eds): The Oxford Handbook of Economic Geography
- Asheim, B., Gertler, M. (2000) *The Geography of Innovation*. Regional Innovation Systems. Jan Fagerberg, David C. Mowery, Richard R. Nelson (eds): The Oxford Handbook of Innovation.
- Beccattini, G. (2001) *The caterpillar and the butterfly*. An exemplary case of development in the Italy of the industrial districts. Felice le Monnier – Firenze.
- Belussi, F., Asheim, B. (2003) *Industrial Districts and Globalisation: Learning and Innovation in Local and Global Production Systems*. Paper presented at the Conference on Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization. Conference in honour of Professor Sebastiano Brusco.
- Birch, K., MacKinnon, D., Cumbers, A. (2010) *Old industrial regions in Europe: A comparative assessment of economic performance*. Regional Studies, vol. 44.1, pp 35-53, February 2010. Routledge.
- Boschma, R. (2005) *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*. Regional Studies 39 (1):61-74.
- Boudeville, J-R. (1966) *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press.
- Cooke, P. (1998) Introduction: *Origins of the concept*. I Brazcyk, H., Cooke, P., Heidenreich, M. (eds.) Regional Innovation Systems. UCL Press, London.
- Cooke, P. (1992) *Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe*. Geoforum 23, 365-382.
- Coulson, A., Ferrario, C (2007) “*Institutional Thickness*”: Local Governance and Economic Development in Birmingham, England. International Journal of Urban and Regional Research, Volume 31, Issue 3, pages 591-615, 2007.
- Cushing, R. (2001) *Creative Capital, Diversity and Urban Growth*. Un-

- published manuscript, Austin, Texas. December 2001.
- Dicken, P. (2011) *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. 6th edition, SAGE Publications Ltd.
- Eliasson, K., Westerlund, O. (2003) *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer*. Institutet för tillväxtpolitiska studier, A 2003:004.
- European Commission (2012a) *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. Cohesion Policy 2014-2020. Factsheet from the Commission.
- European Commission (2012b) *Community-led Local Development*. Cohesion Policy 2014-2020. Factsheet from the Commission.
- Florida, R. (2004) *The Rise of the Creative Class*. Paperback edition. Basic Books. New York.
- Florida, R., Tinagli, I. (2004) *Europe in the Creative Age*. Demos
- Gertler, M. (2005) *Manufacturing Culture*. The Institutional Geography of Industrial Practice. Oxford University Press.
- Giordano, B. (2001) "Institutional thickness", political sub-culture and the resurgence of (the "new") regionalism in Italy- a case study of the Northern League in the province of Varese. Transactions of the Institute of British Geographers NS 26, 25-41 2001.
- Granovetter, M S. (1973) *The Strength of Weak Ties*. American Journal of Sociology, Volume 78, Issue 6, (May 1973), 1360-1380.
- Hansen, H., Winther, L. (2012) *The Urban Turn*. Cities, Talent and knowledge in Denmark. Aarhus University Press.
- Hansen, H. (2008) *The Urban Turn and the location of economic activities*. Lund University Press.
- Johannisson, B., Lindholm Dahlstrand, Å. (2009) *Briding the Functional and Territorial Views on Regional Entrepreneurship and Development: The Challenge, the Journey, the Lessons*. European Planning Studies, 17:8, 1105-1115.
- Johannisson, B. (1986) *Network Strategies: Management Technology for Entrepreneurship and Change*. International Small Business Journal 1986 5:19.
- Jonsson, O. (2012) *Global Value Chains in Regional Innovation Strategies – a recipe for SMEs in traditional industrial regions?* Paper pre-

- sented at the RIP-seminar in Porto, Portugal, October 2012.
- Jonsson, O. (2009) *Scania i Sibbhult*. Avveckling-omställning-utveckling. Region Skåne.
- Jonsson, O. (2008) *Regionalt tillväxtarbete och mellanorganisatorisk kommunikation*. En analys av RTP-processen i Skåne. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet.
- Jonsson, O. mfl (2005 b) *Regionala utvecklingsprogram, RUP - ett metodutvecklingsarbete*. Följeforskarrapport, Bilaga 3 till Slutrapport. NUTEK. Infonr 067-2005.
- Jonsson, O. (2002) *Innovation Processes and Proximity: the case of IDE-ON firms in Lund, Sweden*. European Planning Studies, vol 10, no 6.
- Kaufmann, A., Tödtling, F. (2000) *Systems of Innovation in traditional industrial regions: the case of Styria in a comparative perspective*. Regional Studies, Vol. 34.1, pp. 29-40, 2000.
- Keeble, D E. (1967) *Models of Economic Development*. In Chorley, R.J., Haggett, P. (ed) *Models in Geography*. Methuen and Co Ltd, London.
- Lindström, B. (2005) *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken. Institutet för tillväxtpolitiska studier, A 2005:011.
- Lundquist, K-J, Olander, L-O (2012) *Decomposing long term regional growth*. AAG Annual meeting, New York, February 2012.
- Lundquist, K-J, Olander, L-O (2011) *Tillväxtens cykler*. Nationell omvandling och regional utveckling. I Lindell J. (red.) *Storstäder och tillväxt*. Om storstadsregioners roll, betydelse och utmaningar för hållbar ekonomisk utveckling. Geografiska Regionstudier NR 87, Uppsala universitet.
- Lundvall, B-Å. (ed.)(1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter, London.
- Martin, R. (2011) *Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks*. Plenary Paper, presented at the Annual International Conference of the Regional Studies Association, Newcastle, 17-20 April, 2011.
- Martin, R., Sunley, P. (2011) *Conceptualizing Cluster Evolution: Beyond the Life Cycle Model?* Regional Studies, 45:10 1299-1318
- Moodysson, J. (2007) *Sites and Modes of Knowledge Creation*. On the

- Spatial Organization of Biotechnology Innovation. Media-Tryck, Lund University.
- Moodysson, J., Jonsson, O. (2007) *Knowledge collaboration and proximity: the spatial organization of biotech innovation projects*. In European Urban and Regional Studies, 14(2):115-131. SAGE Publications.
- Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Under-developed Regions*. Methuen and Co Ltd, London
- Neffke, F, Svensson-Henning, M, Boschma, R, Lundquist, K-J, Olander, L-O (2011) *The dynamics of agglomeration externalities along the life cycle of industries*. Regional Studies, Volume 45 Issue 1, 49.
- Nilsson, J-E. (2006) *Regional planering i Sverige*. Linköping University Interdisciplinary Studies No. 6. 2006.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge,
- Pendall, R., Foster, K A., Cowell, M. (2010) *Resilience and regions: building understanding of the metaphor*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2010,3, 71-84. Cambridge University Press.
- Perroux, F. (1950) *Les espaces économiques*. Économie Appliquée, no 1 1950. (engelsk översättning i Regional Development and Planning 1964)
- Perroux, F. (1955) *La notion de pole de croissance*. Économie Appliquée, no 1-2, 1955. (engelsk översättning i Economic Policy for Development, selected readings, 1971
- Pike, A., Dawley, S., Tomaney, J. (2010) *Resilience, adaptation and adaptability*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2010, 1-12.
- Porter, M. E. (2000) *Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*. Economic Development Quarterly 2000 14: 15
- Porter M. E. (1998) *Clusters and the New Economics of Competition*. Harvard Business Review, November-December 1998
- Porter, M E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. The Macmillan Press Ltd. London.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.



- Regeringens proposition (1964: 185) *Riktlinjer för en aktiv lokalisering-  
politik*
- Regeringens proposition (1972:111) *Regional utveckling och hushållning  
med mark och vatten*
- Regeringens proposition (2010/2011: NU2)
- Schön, L (2000) *En modern svensk ekonomisk historia*. Tillväxt och om-  
vandling under två sekel. SNS Förlag.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organisations*. London, Sage Publica-  
tions
- Simmie, J., Martin, R. (2010) *The economic resilience of regions: towards  
an evolutionary approach*. Cambridge Journal of Regions, Economy  
and Society 2010,3, 27-43.
- Sölvell, Ö. (2009) *Clusters*. Balancing Evolutionary and Constructive  
Forces. Ivory Towers Publications.
- Tillväxtnalys (2012) *Indikatorer för uppföljning av regional tillväxt*.  
Förslag på möjligheter att integrera ett jämställdhets- och integration-  
sperspektiv i redovisningen för utgiftsområde 19 i budgetpropositionen.  
Working Paper/PM 2012:10
- Tillväxtverket (2011a) *Regional konkurrenskraft – erfarenheter från nio  
klusterinitiativ*.
- Tillväxtverket (2011b) *Klusterprogrammet*. Slututvärdering. Ramböll.
- Tinagli, I., Florida, R., Ström, P., Wahlqvist, E. (2007) *Sweden in the  
Creative Age*. Occasional papers, Department of Human and Economic  
Geography, Gothenburg University
- Trippl, M., Otto, A. (2009) *How to turn the fate of old industrial ar-  
eas: a comparison of cluster-based renewal processes in Styria and the  
Saarland*. Environment and Planning A 2009, volume 41, pages 1217-  
1233.
- Trippl, M., Tödting F. (2008) *Cluster renewal in old industrial regions:  
continuity or radical change?* In Karlsson, C. (ed) Handbook of Re-  
search on Cluster Theory. Edward Elgar.
- Törnqvist, G. (2012) *The Geography of Creativity*. Edward Elgar, Chel-  
tenham UK.
- Törnqvist, G. (1983) *Kreativitetens geografi*. Svensk Geografisk Årsbok,  
Lund

Vinnova (2005) *Regional mobilisering kring nationella utvecklingsstrategier*. Visanu 2005:1

Weber, A. (1909) *Theory of the location of Industries*. University of Chicago Press. Chicago.

#### ÖVRIGA REFERENSER

[www.regeringen.nu](http://www.regeringen.nu) (2012) hämtad 20 november 2012.

## Internationell utblick: Steiermark – från gammal industri till kluster

Steiermark är en av nio delstater (“bundesländer”) i Österrike och sträcker sig från det sydöstra hörnet in mot de centrala delarna av landet. Huvudstaden och största staden heter Graz, och är Österrikes näst största stad med strax under 300 000 invånare. Österrike är likt Tyskland en federation, men har en mycket svagare federal struktur. Makten delas av tre huvudsakliga nivåer – den federala (nationella), den delstatliga och den lokala. Precis som Sveriges regioner spelar delstaterna en huvudroll när det gäller implementering av regional planering och utveckling.

- När det gäller yta är Steiermark den näst största delstaten i Österrike, men har bara den fjärde största befolkningen, 1,2 miljoner av landets 8,3 miljoner.
- Den sysselsatta delen av befolkningen var 466 000 under första kvartalet 2012 och då räknas inte föräldralediga eller värnpliktiga in. I hela landet är siffran 3 287 000.
- 30 procent av arbetsstyrkan är verksam inom industrin, vilket är snittet i landet, men Steiermark har också stora delar landsbygd i syd och glesbygd i de alpina, norra delarna.
- Medelinkomsten var 2010 2 164 euro/månad (cirka 19 500 kronor), något under snittet i Österrike som är cirka 20 000 kr/månad.

- Delstatens bruttoregionalprodukt, BRP, var 2009 cirka 12,6 % av Österrikes, något lägre än andelen av befolkningen.

### **En kort sammanfattning av nutidshistorien**

Steiermark led under 1970- och 80-talen starkt av de strukturella omställningsproblem som är typiska för länder dominerade av råvaror och tung, statskontrollerad industri (bland annat järnmalm, skog, brunkol, salt och magnetit). Då Steiermark gränsar till både före detta Jugoslavien och Ungern, påverkades regionen i hög grad också av järnridåns fall med alla dess socioekonomiska och säkerhetspolitiska implikationer. Slutet på 1980-talet och början av 1990-talet präglades därför av låg tillväxt, stora obalanser i arbetsmarknaden och strukturella problem, så som lågt nyföretagande och svagt innovationstryck. Enligt de flesta ekonomiska indikatorerna låg Steiermark sämst till av alla regioner (förbundslander) i Österrike under den här perioden.

Särskilt den tunga basindustrin i den norra delen av Steiermark visade sig vara en trång sektor för ekonomisk utveckling. Industrin präglades av stora statsägda konglomerat, vars huvudkontor hade flyttats till huvudstadsregionen under 1960- och 70-talens glansperiod. Med huvudkontorens flytt försvann också viktiga funktioner som planering, FoU och marknadsföring – de delar av företag som visat sig viktiga för innovation och förnyelse. Detta ledde till att industrins omvandlingskraft utarmades och att många av de stora statsägda företagen gick mot konkurs under den här perioden. Företagen behövde under dessa år ständigt hållas under armarna av skattebetalarna, antingen genom direkta statsbidrag eller genom kostsamma omstruktureringar av arbetskraften som till exempel tidiga pensionsavgångar, omskolningsprogram mm.

I slutet av 1980-talet blev situationen ohållbar och de flesta av dessa stora statsägda företag styckades upp och återprivatiserades. Företagen behövde lära sig att samarbeta igen och utveckla sin förmåga till innovation. Det hela ledde till en väldigt abrupt – och kraftigt försenad – strukturuomvandling inom industrin, från traditionell fordism till mer flexibel produktion och specialisering.

Sedan början av 1990-talet har det skett en massiv strukturomvandling av industrin och dess innovationssystem i Steiermark, särskilt inom den tunga stålindustrin och den närliggande bilindustrin med tillhörande tjänstsektor. Industrin har gått från att vara väldigt diversifierad och med en relativt ospecificerad kundgrupp, till en hög grad av teknisk specialisering och nischning. Detta har gett utrymme för automatisering, vilket möjliggjort produktion av stora volymer och serier med bibehållen flexibilitet, samtidigt som det integrerat flera av företagets strategiskt viktiga funktioner som design, marknadsföring, forskning och utveckling i den lokala produktionsapparaten.

### *Innovationskraft, nätverk och policyarbete*

Det var troligtvis den tidiga etableringen av en mängd inkubatorer, teknikparker och nyföretagscentrum (Österrikes första teknikpark etablerades i Graz 1986) som hjälpte till i den snabba strukturomvandlingen och ledde till högre tillväxtsiffror i regionen än i andra delar av landet. Den innebar inte bara en uppgradering av produktionssätt och metoder, utan öppnade också dörrar för nya kundgrupper och en överföring av know-how och produktionsansvar längre ut i underleverantörskedjan.

Innovationskraften i dessa branscher är väldigt beroende av tillgången på specialistkunskaper. För många företag i regionen innebar denna period en övergång från en tydligt efterfrågebaserad FoU-verksamhet till en starkt forskningsbaserad FoU-process med ett utbudstryck. Denna process understöddes av de fem universiteterna i regionen och de tekniska högskolor som etablerades under 90-talet i området, högskolor med en stark profil av samverkan mellan högskola och näringsliv, till exempel genom bildandet av olika kompetenscentrum i regionen. Även en regionalt ägd och förvaltat forskningsorganisation, Joanneum, återuppstod och gavs resurser för att stärka omvandlingsprocessen under denna period.

En så genomgripande strukturomvandling av industrin i en region och uppbyggnaden av regional innovationskapacitet kräver ett långsiktigt arbete präglad av ett tydligt bottom-up perspektiv, där småföretagens behov tillgodoses samtidigt som större aktörer på den

regionala och nationella nivån kommunicerar och samverkar med varandra. Sedan EU-inträdet 1995 gäller det naturligtvis också att engagera EU-nivån i detta kontinuerliga arbete.

Steiermark lyckades bra med detta under 1990-talet och omstrukturerade en stor, tung och statisk regional industri, samtidigt som det skapades en kritisk massa av teknikintensiva små och medelstora företag. Återhämtningen inom industrin i Steiermark går lätt att mäta genom olika indikatorer på innovation inom de flesta branscher. Regionens ekonomiska aktivitet kännetecknas i dag av en hög koncentration av nischade teknikföretag. Detta hållbara innovationssystem har växt fram som en konsekvens av samarbetet mellan en mängd regionala aktörer. De har tillsammans motverkat trycket från den globala konkurrensen genom en stark regional infrastruktur för utvecklande av humankapital och kompetensförsörjning.

Delstatsregeringen har spelat en avgörande roll för detta genom att uppmuntra bildandet av nätverk och industriella samarbetsorgan i regionen under de senaste decennierna. Ett viktigt led i detta arbete var utvecklandet av en klusterpolitik under mitten av 1990-talet. Till exempel så innebar bildandet av ett kluster för bilindustrin inte bara att fördelarna med att samarbeta blev uppenbara för andra delar av det regionala näringslivet, utan ledde också till att utländska investeringar letade sig fram till regionen.

Denna strategi av nätverkande och samarbete innebar också att olika policynätverk bildades för att utveckla och implementera regionala strategier i bättre samklang med de nationella, i ett fungerande flernivåstyre. Den stora utmaningen var enligt centrala policyaktörer inte att få den offentliga sidan att samverka bättre mellan de olika nivåerna, utan att få de privata aktörerna i näringslivet att samverka regionalt. Under rekordårens förstelnande period hade så starka vertikala strukturer växt fram inom industrin, att det inte fanns några regionala kopplingar alls mellan företagen. Det krävdes relativt lång tid att bygga upp medvetenhet och tillit för att få det hela att fungera igen.

I och med Berlinmurens fall öppnades gränserna mellan Steiermark och omkringliggande länder, vilket skapade ytterligare möjligheter för den regionala ekonomiska tillväxten. Handeln mellan Steiermark och

de nya marknadsekonomierna i öst ökade markant under den här perioden och ledde också till ökande direktinvesteringar i regionen. I och med att Steiermark hade en starkt exportorienterad industriell bas, kunde man snabbt tjäna på öppnandet av dessa nya marknader. Men samtidigt ökade rädslan i regionen för dumpade priser från de nya konkurrenterna i öst och för dumpade löner på grund av utlokaliseringar och invandring, och det krävdes ett aktivt och kontinuerligt policyarbete för att komma över dessa, ibland djupt rotade, rädslor.

Sammantaget har denna utveckling inneburit att gränserna för vad som behöver hanteras på regional policynivå ständigt har omdefinierats och att policyarbetet har funnit nya uttryckssätt. Steiermark blir därför ett idealt fall för att studera omvandlingen av en region genom ett kunskapsorienterat arbetssätt och väl avvägt policyarbete.

### Nyckelfaktorer för Steiermarks framgång

Även om problemen i Steiermark blev uppenbara under 1970-talet, särskilt i de norra delarna och runt gränstrakterna till Jugoslavien i söder, så gömde sig de regionala politikerna och tjänstemännen bakom de federala maktdelningsprinciperna. Det fanns ingen medvetenhet på regional nivå om problemens strukturella art.

Eftersom den tunga industrin i Steiermarks norra del, Obersteiermark, dominerades av statligt ägda konglomerat, så betraktades deras kriser och lönsamhetsproblem som en nationell angelägenhet, problem som kunde lösas genom ökade statsbidrag och subventioner. Fram till slutet av 1980-talet innebar tillväxtpolitiken att på olika sätt stödja en förstelnad industri med nationella medel för att kompensera ett ökat tryck från globaliseringen, eller för att försöka attrahera utländska investeringar. Tillväxtpolitik jämfördes helt enkelt med att dela ut nationella medel till krisande industrier.

Men i början av 1990-talet växte det fram nya tankegångar kring tillväxtpolitiken i Steiermark, som skulle leda fram till en helt annan förståelse för regional utveckling och introduktionen av nya policyinstrument, likväl som djupgående förändringar i policyområdets organisatoriska ramverk.

### *Medvetna regionala strategier*

Det första steget till ett annat förhållningssätt till näringslivsstöd, var att gå från att bara stödja olika former av investeringar till en mer ”mjuk” hållning, där mer abstrakta saker som varumärkesbyggande, främjande av innovativa arbetssätt, nätverkande, företagssamarbeten, kunskapsöverföring och rådgivningsinsatser dominerade. Vid tiden för EU-inträdet i mitten av 1990-talet skiftade också policyverktygens inriktning från att stödja individuella företag till att gälla branschorganisationer, företagsnätverk och liknande intermediära aktörer.

Tidigare, under 1980-talet, hade de näringslivsfrämjande insatserna fortfarande varit strikt hierarkiskt organiserade, uppifrån och ner, med den offentliga förvaltningen som ensam aktör. Nu växte i stället bilden fram av den ideala främjande aktören som ett flexibelt servicecenter, dit företag kunde vända sig och få hjälp med allt möjligt under samma tak. Implementeringen av den nya policyn skulle ske genom smidiga, flexibla, främjande organisationer, i stället för stelbenta, stuprörliknande myndigheter.

Det tidiga 1990-talet blev vändpunkt i utformningen och inriktningen av den regionala tillväxtpolitiken. Delstaten bolagiserade 1992 främjandefunktionen och lät SFG (Steirische Wirtschaftsförderungs GesmbH) bli den huvudsakliga aktören inom den regionala tillväxtpolitiken, väl åtskild från den offentliga förvaltningen. Tydligt medvetna om regionens strukturella problem och sporrade av utvecklingen i andra regioner, beslutade delstatsregeringen nu att dyrka upp den slumrande kraften i regionens näringsliv, i stället för att bara försöka attrahera utländska investeringar.

Delstaten tog snabbt och relativt tidigt till sig grundprinciperna för EUs strategier för regional utveckling och hade redan vid EU-inträdet 1995 formulerat en egen klusterpolitik, samt strategiskt angripit enskilda firmors problem på sektorsnivå. Av en lycklig slump sammanföll under den här tiden det regionalpolitiska systemets nyväckta intresse för klusterpolitik som policyverktyg, med den befintliga kompetensen på området hos bilindustrin och ett växande intresse från de multinationella storföretagen att etablera sig regionalt, för att nå de nya marknaderna i Östeuropa.

Under den här tiden växte samtidigt fram en praxis där regionala



aktörer samfinansierade federala medel inom forsknings- och högskolepolitiken. Flera av universiteten och de regionala kompetens- och resurscentrum som växte fram i kölvattnet av den regionala kraftsamlingen inom den nya tillväxtpolitiken, byggdes upp kring lokala aktörer som tilläts växa underifrån genom både federala satsningar såväl som väl en tilltagen regional samfinansiering. Denna kreativitet och flexibilitet hos de regionala myndigheterna, tillsammans med ett omställningstryck från industrin, ledde till en imponerande uppgradering och omstrukturering av såväl det industriella, som det institutionella landskapet i Steiermark.

Sedan 1990-talet har både klusterpolitiken och den regionala tillväxtpolitiken uppdaterats och utvidgats, samtidigt som EU:s strukturfonder har införlivats i strategiarbetet. Den regionala tillväxtpolitiken är fokuserad på konkurrenskraft och har utformats genom noggranna analyser av det befintliga näringslivets styrkor och svagheter, samtidigt som den anpassats till den nuvarande programperiodens (2007-2013) inriktning och krav. Det uttryckliga målet är att förstärka regionens konkurrenskraft för att säkerställa långsiktig tillväxt och sysselsättning, samtidigt som strategin också tar hänsyn principerna bakom hållbar regional utveckling.

Målen i den nuvarande strategin är att utveckla Steiermark till ett internationellt erkänt centrum för forskning och utveckling; framtagande av nya produkter, tjänster och produktionsprocesser hos regionens företag; samt en väl balanserad regional utveckling genom att fokusera på regionala styrkor. För att nå dessa mål använder sig regionen av strategier för att förbättra innovationsklimatet, bredda innovationssystemet, öppna nya områden för tillväxt och stärka regionens kapacitet för innovation.

### *Förändringsmotorer och underliggande faktorer*

Tidigare var Steiermark typiskt för en region dominerad av tung industri och omvandlingen till en diversifierad regional ekonomi med kunskapsintensiva nischer som skett under de senaste 15 åren, har varit en stor utmaning för delstaten. Genom att möta denna utmaning med ett öppet och flexibelt förhållningssätt skapades förutsättningar för att anamma de underliggande principerna för framgångsrik

regional klusterpolitik. Särskilt fordonsindustrins kluster visade sig vara väldigt framgångsrikt och bidrog starkt till den ekonomiska återhämtningen under 1990-talet.

Delstatsregeringens politik och aktiviteter inom innovationsområdet har också varit viktiga. Utvecklandet av en regional kunskaps- och kompetensbas har lett till en regional specialisering mot en mer teknikorienterad profil. Detta har skett samtidigt som den regionala tillväxtpolitiken har fått en mer sektors- och systemorienterad prägel. Den långa industriella traditionen och de breda kunskaperna inom den tekniska industrin har varit grundbulten i teknikindustrins konkurrensfördelar, men också för den närliggande serviceindustrin som växt fram. Den regionala tillväxtstrategin har också börjat ta upp frågan om internationalisering av de regionala små och medelstora bolagen, för att få dem att vända sig mer mot den internationella marknaden.

Fordonsindustrin och dess underleverantörers utveckling, till exempel pressgjuteriers och metallbearbetningsföretags framgångsrika omorientering mot internationella marknader, är ett annat tydligt framgångsexempel. Stärkt av fordonsindustrins goda exempel har delstatsregeringen nu identifierat flera andra områden där regionen borde vara stark, som träindustri, teknikindustri, miljöteknikindustri och livsmedelsindustri, och påbörjat ett mer systematiskt arbete för att få till stånd samma utveckling inom dessa branscher.

Som nämnts ovan har det varit en väldigt lyckosam mix av befintlig teknisk kompetens, strategiska analyser, flexibilitet och lyhördhet från regionala beslutsfattare, samt nya former av federala stödssystem som gynnat omstruktureringen av Steiermark. Men vi ska inte glömma bort att det tog nästan 20 år av lärande för att vända den ekonomiska trenden i regionen. Användandet av nya policyverktyg och angreppssätt som klusterpolitik och innovationsstrategier, gav de regionala politikerna nya perspektiv på tillväxtfrågan och ledde därmed också till en förändring av tankesättet kring regional utveckling.

Dessa nya tankesätt har i sin tur lett till förändringar av det näringslivsstödjande arbetet på regional nivå. De regionala strategierna inriktas nu helt mot att utveckla samverkan mellan företag

och olika former av FoU-institutioner, särskilt inom de sektorer som identifierats som ”starka” inom regionen.

Steiermark var först i Österrike med att anamma klusterpolitiken, till och med bland de första inom EU – därför hölls 1996 års EU-konferens kring Kompetens & kluster där. Det kan sägas ha varit en ganska experimentell och utforskande policyansats, i alla fall initialt, som regionen gav sig in på, med en potentiellt hög risk för att misslyckas. Att främja kluster innebär en hög grad av specialisering i det regionala näringslivet, vilket i sig ökar effektiviteten, men också riskerna. Då regionen blir mer utsatt för förändringar i den globala efterfrågan eller nya innovationer som slår ut behoven av befintlig teknik. Klusterpolitikens inriktning var därför tvungen att förändras i och med utvecklingen i regionen, den behövde diversifieras för att nå flera sektorer, skapa samverkan mellan sektorer och minska beroendet av det offentliga stödsystemet.

### **Styrkor och svagheter inom politikutvecklingen**

Det finns några framgångsfaktorer när det gäller den politiska strategins förmåga att bidra till den strukturella omvandlingen och upphämtningen av Steiermarks ekonomi. Men innan dessa presenteras är det viktigt att förklara att ”strategin” i själva verket bestod av flera olika steg och processer där många olika aktörer och förändringsagenter på olika nivåer och inom olika sektorer i samhället spelade roll. Alla – från politiker till entreprenörer, företagsledare och forskare, anställda och lärlingar – har på sitt sätt varit ansvariga för framväxten av strategin och att den blev så framgångsrik. Det regionala tillväxtarbetet är i själva verket en mängd olika strategier, dokument och överenskommelser som fick liv genom en mängd olika människors engagemang och arbete. Bara genom att poängtera detta har vi redan lyft fram några viktiga framgångsfaktorer i det regionala tillväxtarbetet och saker som definitivt bör betraktas som styrkor:

#### *> Strategiarbete som en ständigt återkommande process*

Som nämnts tidigare utformades strategierna med hjälp av olika policydokument, analyser och underlag – vissa var mer forskningsinriktade, några mer fokuserade på implementering, en del av dem

rena myndighetsprodukter, andra beställda av forskare som underlag till beslut. Detta skapade en konstant ström av analyser, dokument, nya verktyg och andra instrument, som alla försökte svara på nya utmaningar i en specifik regional situation.

> *Strategiarbete som en deltagande process*

En mängd olika aktörer var delaktiga i framtagandet av strategin, eftersom den bestod av så många olika delar: politiker, tjänstemän (både nationella och regionala), företagsrepresentanter, handelskammaren, fackföreningarna, akademiker och forskare. De mer centrala policydokumenten togs oftast fram genom breda styrgrupper och utkast behandlades under workshopar, ibland även med internationellt deltagande.

> *Strategi som signal- och kommunikationssystem*

Både under framtagandet och genom lanseringen av den färdiga strategin kommuniceras den politiska viljan och intentionen till offentligheten och ekonomins aktörer. Regionens visioner, målsättningar, implementeringssteg och policyverktyg blir tydliga för alla, vilket är uppskattat. Mindre populärt är att allt och alla inte får plats i den nya visionen och strategin, vilket också blir tydligt när den kommuniceras. Ett bra exempel på detta är klusterpolicy som togs fram i mitten av 1990-talet och som tydligt markerade att samverkan mellan företag ansågs som något positivt och skulle belönas. Senare blev det också tydligt att det offentliga stödet till klusterinitiativen skulle fasas ut och att klustren skulle sträva efter att bli självfinansierade.

> *Strategi som svar på nya utmaningar*

En av de huvudsakliga anledningarna till nedgången i Steiermarks ekonomi under 1980-talet var bristande förändringsvilja i övergången från ett fordristiskt produktionssätt till ett mer flexibelt och specialiserat. Populariseringen av begreppet "kluster" signalerade inte bara en politisk vilja, utan också nödvändigheten att forma nya värdekedjor genom att kombinera avsärskilda styrkor hos både små och stora företag. Kluster blev svaret på utmaningen att ställa om produktionen.

Under de vidare stegen av klustersamarbetet blev det tydligt att

kraven på att nätverka och samverka inte bara gällde ett materiellt utbyte, utan att det också krävde kunskapsutbyte. För att stödja denna process växte det fram nya typer av institutioner, särskilt intressanta är de ”kompetenscentrum” som samfinansierades mellan industrin, federala och regionala myndigheter, samt forskningsinstitutioner. Detta mötte inte bara företagens utmaningar inom kompetensförsörjning, utan också utbildningssektorns behov av att förnya sig.

En annan uppenbar utmaning var globaliseringen. För Steiermark blev den väldigt påtaglig i och med Berlinmurens fall och öppnandet av gränsen mot Östeuropa. Vikten av det transnationella samarbetet lyftes fram i olika policyverktyg och klusterstrategier, och nya institutioner för att stödja företagen, särskilt småföretagen, växte fram i det nödvändiga internationaliseringsarbetet.

> *Klusterpolitikens förändrade karaktär*

Klusterpolitiken har varit den mest framträdande delen av regionens strategi under de senaste decennierna och den har några väldigt specifika drag:

- Den användes tidigt som en lösning för problemen med de ”gamla industriområdena”.
- Den användes som en signal för behovet av ett nytt beteende inom näringslivet, inriktat på samverkan.
- Den var oftast inte inriktad på en bransch, utan hade en mer horisontell karaktär, till exempel miljökluster, människa-maskin-kluster etc.
- Den var diversifierad och inorporerade flera fält.
- Den ämnade göra klusterinitiativen självfinansierade genom att skära ner det offentliga stödet till dem efter en tid (förutom till dem som ansågs vara av allmänintresse).
- Tidigare fokuserade klustersatsningarna på materiella band mellan producenter och underleverantörer, men senare koncentrerades de på att skapa förutsättningar för att få fram nya kluster och att de äldre skulle bli mer hållbara. Kunskapsnätverk blev allt viktigare och genom kompetenscentrumen byggdes trippel helix-tanken in.

- Den regionala forskningsstrategin blev plötsligt en väldigt viktig del av klusterstrategin.
- Den nya klusterstrategin innebär också att finna nya områden där regionen är stark. Dessa kluster blir då inte längre sektorspecifika, utan arenor för samspel mellan forskningen, efterfrågan och tillgång på marknaden. Därför bör man skilja på etablerade och nya områden, samt de horisontella områden som kan behöva stöd.
- De lokala och regionala dimensionerna av kluster har redan uppfyllt sin roll och behöver utvidgas. Därför fokuserar den nya klusterstrategin på internationalisering och har redan lett till bildandet av International center Styria, en institution som ska hjälpa företag, klusterinitiativ och andra aktörer att skapa internationella kontakter och nätverk.

#### *Finns det några svagheter?*

Än så länge har vi beskrivit den regionala strategin som sammanhållen, relevant för de regionala utmaningarna, framgångsrik och bra på att utveckla de nya policyverktyg som behövs för att nå målen. Den präglas också av att ha tagit det bästa och lärt sig en hel del av andra regioner i världen. Svagheter i Steiermarks strategi är därför mer utmaningar som gäller de flesta strategier, men som även lyfts fram i de egna dokumenten i Steiermark:

- En ständig utmaning är spänningsfältet mellan politik och implementering. Möjligheterna att implementera, förändras också med nödvändighet medan man håller på. Innovationspolitik utförs inom ramen för en allt mer komplex verklighet av regionalt beslutsfattande, som i sin tur påverkas av förändrade förutsättningar i omvärlden. Dessutom spänner innovationspolitiken redan i grunden över en rad olika politikområden, med ett flertal helt olika aktörer inblandade och kommer därför alltid kräva strategier och interventioner som har en hög grad av komplexitet.
- Det blir med tiden mer och mer nödvändigt att kunna koordinera och synkronisera insatser inom olika politikområden, särskilt de som rör forskning och utveckling, teknik, ekonomi, internationali-

sering av näringslivet, högre studier och kompetensutveckling. I detta arbete blir det samtidigt också allt viktigare att involvera parter som normalt ligger utanför policyprocessen i regionen, till exempel intressegrupper eller branschorganisationer. Arbetet med att stärka befintliga tekniska kluster i Steiermark kan tjäna som ett exempel på hur ett ramverk för denna komplexa process kan se ut.

- Rollen för universitet och forskningscentrum i Steiermark kunde ha utvecklats mycket mer i processen. Österrikiska högskolor och universitet är som regel beroende av den nationella, federala nivån för sin finansiering, men en högre grad av regional prägel på kursutbud och utbildningar kunde ha varit till regionens fördel. Det kunde bidragit till att möta den regionala ekonomins behov på ett bättre sätt. Särskilt den regionala forskningsstrukturen bör vara organiserad på ett sådant sätt att den kan möta de kringliggande intressenternas efterfrågan på ett effektivt sätt.
- Den regionala forsknings- och utvecklingspolitiken bör vara i linje med den nationella och med näringspolitiken. Men den ska också vara så öppen att den möjliggör strategiska samarbeten med större företag i regionen, så att de binds starkare till regionen. Samverkande forskningsinstitutioner fungerar faktiskt som "bindemedel" i de här sammanhangen och bidrar till att företagen utvecklar sina regionala band. Detta innebär att det också är viktigt att tänka på "mjuka" faktorer, som att bygga en attraktiv boendemiljö för medarbetare i dessa företag, vilket innebär att områden som stadsplanering och regional utveckling behöver integreras i strategin.
- En annan generell utmaning som knyter an till behoven att integrera och samverka inom alla dessa politikområden är att flernivåstyrning och byråkratiska regelverk fortfarande är präglade av ganska snäva administrativa och politiska gränsdragningar och ansvarsområden.
- Den svåraste utmaningen för Steiermark kan dock sägas vara det faktum att trots ett framgångsrikt och långsiktigt strukturomvandlingsarbete har regionen inte kommit ifatt andra delar av

landet – den regionala BRPn för Steiermark ligger fortfarande på cirka 86 procent av landets genomsnitt. För den som är någorlunda bekant med strukturomvandling är detta kanske inte så förvånande, då dessa processer tar tid och det är svårt att komma ifatt när alla andra också rör på sig. Men skillnaden växer i alla fall inte längre, trots att det fortfarande är ett relativt stort gap.

Till dessa mer generella utmaningar, så har Steiermark också några specifika problem att jobba med:

- Dynamiken i förändringsprocesserna drevs fram av en relativt liten grupp ledare inom innovationssystemet, det är tydligt att förmågan till innovation inte är så spridd och utbredd inom regionens företag som man kunde önska. Det som krävs är därför inte bara att man säkrar tillgången på innovationsledare inom industrin, utan också att man samtidigt integrerar regionala små och medelstora företag i innovationsprocessen, i samverkansplattformar och i kompetensutvecklingen.
- Den senaste tidens regionala förnyelse är ett resultat av att företag satsat och investerat i ny teknologi, vilket har lett till ökad produktivitet. Dessa investeringar innebar dock mest att företagen tog igen förlorad mark. För att verkligen komma framåt, kan regionen inte bara förlita sig på de befintliga företagen, utan måste utveckla de som har bäst potential för framtiden. Detta kräver en gradvis utveckling av de sektorer som kan konkurrera internationellt, samtidigt som man stödjer och utvecklar de befintliga branscherna så gott det går.
- Trots de relativt stora satsningarna på utbildning och kompetensutveckling, återstår stora utmaningar när det gäller att förse regionen med kvalificerad personal. Utmaningarna är bland annat: för få deltar i kompetensutvecklande insatser, det erbjuds för lite kompetensutveckling inom företagen, det finns för få utbildade ingenjörer, naturvetare och tekniker samt dominansen av ett väldigt traditionellt utbildningssystem.
- Kunskapsöverföringen till små- och medelstora företag förblir en stor, och ständig, utmaning. Överföringen av teknik och kompetens är inget som sker automatiskt inom en region och inte



heller så snabbt som vore önskvärt. Det är därför viktigt att ha realistiska förväntningar inom detta område.

- Den viktigaste uppgiften för teknik- och forskningsparker är inte bara att fungera som kunskaps- och kompetensöverföring, utan också att göra dessa nätverkande aktiviteter mer publika. Att stärka kompetensen hos den befintliga arbetskraften är en självklar beståndsdel i det arbetet.

### **Att exportera Steiermarks strategier**

Det går inte att säga om det skulle gå att överföra Steiermarks strategier rakt av till någon annan region. Steiermarks arbete består dels i en mängd policy- och strategidokument, men också i en intressant arbetsprocess för att möta de utmaningar som regionen stod inför. En hel del av detta arbete är väldigt specifikt för Steiermark, andra delar är av en mer generell karaktär och någonting de flesta industrialiserade regioner behöver ta tag i förr eller senare.

Det vore därför fel att försöka exportera Steiermarks strategier som en ”modell” för hur andra regioner ska agera för att möta omstrukturingsbehoven eller utvecklingen av sin ekonomi, även om regionen har varit framgångsrik. Däremot kan vissa mer generella drag i Steiermarks strategiarbete med fördel användas av andra:

Steiermarks strategi kan ses som en process som ständigt reagerar och förändras med den aktuella situationen. Ser vi till de senaste 15 åren så har det mesta i strategin förändrats – innovationsprocessen, samarbetet mellan företag, globaliseringsgraden, kunskapsbehoven – vilket har inneburit att policyverktygen också har förändrats över tid.

Strategin har varit ett starkt signal- och kraftsamlingsverktyg för politiken. Dess innehåll har gjort klart för alla aktörer vad som behöver göras och vad som kommer att göras. Den har också minskat aktörernas handlingsutrymme – ”Detta, och endast detta, kommer göras” – vilket också gjort tydligt vad som inte kommer göras. Strategin har varit konsekvent, inte allomfattande. Alla mål får inte plats i en framgångsrik strategi och Steiermarks har fokuserat helt på den ekonomiska utvecklingen genom innovationsarbete, forskning och utveckling av ny teknik.

Strategin består av en mängd olika typer av material och sträcker sig över en längre tid. Den är en kombination av olika sätt att kommunicera med olika typer av verktyg – från policydokument, rapporter, broschyrer och lathundar till resultaten av längre tids forskning, utgivna i bokform.

Implementeringen har skett genom att tydligt deklarerat vilka resurser som varit tillgängliga och vad som behöver göras. På så vis har alla olika aktörer (forskare, entreprenörer, företagare, institutioner, anställda, tjänstemän) inom den regionala ekonomin vetat vad de kan förvänta sig och vilka incitament som fanns för att fullfölja strategin. Egentligen har innehållet i implementeringsprocessens verktyglåda inte förändrats så dramatiskt, snarare tonvikten i hur de kan användas av de regionala aktörerna: mer resurser har gått till indirekta stödfunktioner, kompetenshöjande infrastruktur och kapacitetsutveckling. Det är svårt att vara mer precis på den här punkten, eftersom implementering alltid är situationsspecifik.

## **Slutsatser och rekommendationer**

Steiermark – under 1980-talet fortfarande präglad av en förstelnad industri och ekonomiskt på nedgång – har förändrats i grunden både när det gäller ekonomisk utveckling och policyinriktning.

De senaste 15 åren har regionen utökat sitt ansvarsområde, förändrat fokus i sitt implementeringsarbete och utvecklat en rad nya policyverktyg. Strategin består av en mängd olika och ständigt anpassade skrifter, i många olika format. Strategin har som fokus att främja bildandet av kluster och nätverk kring innovation, kompetensutveckling och kunskapsbildande infrastruktur. Dessa aktiviteter fokuserar i dag på små- och medelstora företag, är regelbundet återkommande och har som mål att öka den lokala och regionala konkurrenskraften. Öppnandet av gränsen mot det forna östblocket innebar stora utmaningar, men också möjligheter att öka graden av både interregionaliteten och internationaliseringen, samt att använda dessa två processer som strategiska komponenter.

Resultaten av Steiermarks strategiska arbete, mätt genom indikatorer som tillväxt och arbetsmarknad, innovationskraft och FoU,

entreprenörskap och företagande, export och internationalisering, policyförändringar och offentligt stöd, kan definitivt ses som en framgång. Strategin och dess implementering är förstås inte den enda förklaringsmodellen till dessa framgångar, men det finns nog med belägg för att säga att de starkt bidragit till denna utveckling och skapat förutsättningar för att regionen skulle ta fart.

Styrkan i strategin ligger i dess långsiktiga och processorienterade inriktning, med stark grad av samverkan med olika aktörer och intressenter i den regionala ekonomi, samt förmågan att hela tiden svara mot nya utmaningar och nya situationer. Strategin har också använts aktivt som ett kommunikationsverktyg för att föra ut de visioner, mål och steg i implementeringen som politiken ville uppnå. Den kan därför egentligen ses som en ständigt pågående och väldigt målinriktad förändringsprocess.

Svagheter i strategin är beroende av den inbyggda spänningen mellan policy och implementering, systemorienteringen av innovationsprocessen (och svårigheten att finjustera denna process), samt i de interna strukturerna i det regionalpolitiska styrsystemet. Dessutom tillkommer de fortsatta svårigheterna att utveckla Steiermarks regionala ekonomi, som trots att den präglats av en stark återhämtning under de senaste 15 åren, fortfarande ligger under genomsnittet i Österrike.

Tre huvudsakliga rekommendationer kan ges utifrån Steiermarks erfarenheter:

- Steiermarks regionala produktionssystem har i hög grad ”klustrat” sig. Detta var ett väl utformat svar på de utmaningar som fanns med stora, stela, offentligt ägda industriföretag. Klusterinitiativ blev till en stark signal för företagen att börja samarbeta bättre på alla nivåer och stöddes av en mängd policyinstrument och samverkansorganisationer. All regional strategi bör i dag utgå från att samarbete och samverkan är avgörande för innovationsprocessen, att det utgör ett lokalt svar på globaliseringens utmaningar och att det är ett specifikt regionalt verktyg för global konkurrenskraft.
- Möjligheterna att ge ett mer specifikt stöd för att öka internationaliseringen – bortsatt från en generell ”uppgradering” av konkur-

renskraften – är väldigt begränsade. Det smala och koncentrerade utvecklandet av kontaktytor gentemot potentiella exportregioner och de institutionaliserade formerna för att koordinera olika policyområden genom till exempel forskningscentrum, är en specifik lösning för Steiermark. Anpassade former skulle kunna tänkas för andra regioner i Europa, utan att kopiera Steiermark rakt av.

- Forskning och stödjande av FoU-verksamhet är en ny och viktig uppgift för regioner. Detta tar till exempel sitt uttryck i satsningarna på att försöka integrera små och medelstora företag i innovationssystemen. Men detta kräver också nya regionala institutioner för att utveckla och sprida kunskap. Regionala kompetenscentrum och bildandet av egna regionala forskningsinstitutioner var ett svar på de ekonomiska utmaningarna i regionen och kan mycket väl användas som policyverktyg i andra delar av Europa. Detta kan leda till att man identifierar de företag som har tillräcklig erfarenhet och resurser för FoU, och som har kapacitet att inleda samfinansierade projekt med högskolor och universitet i regionen. Detta kan också ses ur ett bredare perspektiv: Utmaningen för alla regionala strategier ligger i att söka upp, identifiera och fokusera på de kompetenser som finns regionalt och genom relevanta insatser stärka dessa för att utveckla framtidens näringsliv.

## REFERENSER

- Adametz, C., Fritz, O., Hartmann, C. (2000), *Cluster in der Steiermark. Lieferverflechtungen, Kooperationsbeziehungen und Entwicklungsdynamik*, Graz.
- Adametz, C.; Ploder, M. (2003), *Innovationsbericht Steiermark 2003*. Joanneum Research, Graz.
- Aumayr, Ch., Ploder M., Habsburg-Lothringen Kurzmann, R., C., Traxler J. (2006), *Industrie in der Steiermark – Update*, Joanneum Research, Graz.
- Aumayr Ch., Habsburg-Lothringen C., Traxler J. (2007), *Economic Structure, Growth and Convergence in the MTRIOSCA Region*, Joanneum Research, Graz.
- Breitfuß M (2008), *Regional Case Study Styria*, in: KWF Kärntner

- Wirtschaftsförderungsfonds (ed.), *Interregional Innovation Policy, Opportunities and Challenges in the Alps-Adriatic Region*, pp. 249-272.
- Fabris, W., Hohl, N., Mazdra, M., Schick, M. (1996), *Wirtschaftsleitbild Steiermark*, IWI-Studien Band XXVII, IWI, Wien.
- Geldner N., (1998), *Successful Structural Change in Styria*, Austrian Economic Quarterly, 1998, vol. 3, issue 2, pages 95-100.
- Hartmann Ch (1998), *Economic Policy for Regional Renewal: strategies and Instruments Styria in the 1980s and 1990s*, in Steiner M. (ed); *From Old Industries to New Regions*, Schriftenreihe des InTeReg .
- Hartmann, C. (2003), *Economic Policy for Regional Renewal: Strategies and Instruments for Styria in the 1980s and 1990s*. In: Steiner, M., *From Old Industries to New regions*. Graz: Leykam. Page: 241-260.
- Hartmann Ch., Berger M. (2006) *RIP Watch – Analysis of the Regional Dimension of Investment in Research; Case Study Report Styria*, ERAWATCH Network asbl, Graz;
- Hartmann Ch. (2008), *Comparative Analysis of the Partners of the CORINNA region*, in: KWF Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (ed.), *Interregional Innovation Policy, Opportunities and Challenges in the Alps-Adriatic Region*, pp. 20-73.
- Holzschlag, G. (1997), *The Styrian Automobile Cluster: Present State and future tasks*. In: Steiner, M. (ed): *Competence Clusters. Workshop Report*, Graz.
- Land Steiermark (2000), *Ziel 2 Steiermark*. Einheitliche Programmplanungsdokument, EPPD 2000-2006
- Land Steiermark (2004), *Forschungsstrategie Steiermark 2005 plus - technisch-naturwissenschaftlicher Bereich*, Report by Joanneum Research.
- Land Steiermark (2005), *Technologiepolitisches Konzept Steiermark – Langfassung*. Report by Joanneum Research.
- Land Steiermark (2006), *„Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ für die EU-Strukturfonds-Periode 2007-2013 – Operationelles Programm*. ÖAP Regionalberatung; Convelop.
- MacNeill S., Steiner M., *Leadership of cluster policy: lessons from the Austrian province of Styria*, Policy Studies, Taylor & Francies 2010, vol. 31, 441-456.
- OIR, *Amt der Steiermärkischen Landesregierung* (1975), *Erster Raumordnungsbericht*.

- Ploder M., Breitfuss M., Linshalm E. (2011) *Reflexion der Umsetzung der Forschungsstrategie Steiermark 2005 plus*; Graz 2011 Land Steiermark (2011).
- Ploder M. (2005) *Die Steiermark auf dem Weg zum Exportland und die zunehmende Bedeutung der Zukunftsregion für steirische Exporte*, InTeReg-Workingpaper .
- Ploder M. (2006), *Wissensintensive unternehmensnahe Dienstleister als Wirtschaftspolitische Zielgröße*, InTeReg-Workingpaper 29, Graz 2006.
- Ploder M. Niederl A. (2007) *Innovationsbericht Steiermark*, Joanneum Research, Graz.
- Steiner M., Schelnast M., *Regional Policy – Institutional settings, evolutionary development and the role of RDAs: a small country perspective*, paper presented at the Western Regional Science Association, 51<sup>st</sup> Annual Meeting, Hawaii, February 2012.
- Steiner M., *Regional knowledge networks*, in: Cooke, P. et al. (eds.), *Handbook of Regional Innovation and Growth*, E. Elgar, Cheltenham, 2011, pp. 222-233.
- Steiner M., Ploder M. (2006) *The Manufacturing sector in Styria – Case Study Report*, IKINET (FP6-project report), Graz.
- Steiner M., Ploder M. (2008), *Strategy within Heterogeneity – Multiple Dimensions of Regional Networking*; *Regional Studies*, Volume 42 Issue 6 2008.
- Steiner, M, Jud, T., Pöschl, A., Sturn, D. (1996), *Technologiepolitisches Konzept Steiermark*, Graz.
- Tödting, F., Sedlacek, S. (1997), *Regional Economic Transformation and the Innovation System of Styria*, in: *European Planning Studies*, vol. 5, No. 1, 1997, Arlington, Oxfordshire, pp. 43-63.
- Tödting F., Trippel, M. (2004), *Like Phoenix from the Ashes? The Renewal of Clusters in Old Industrial Areas*. *Urban Studies*. 41 (5/6): 1175-1195.
- Trippel M., Tödting F. (2008), *Cluster renewal in old industrial regions: continuity or radical change?*. In: *Handbook of Research on Clusters*, Hrsg. Karlsson, Ch., 203-218. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wirtschaftsstrategie – Wachstum durch Innovation Steiermark 2020*; Graz 2011.
- Zakarias G., Gruber M., Kurzmann R., Ploder M. (2003), *Die Industrie in der Steiermark*, Joanneum Research Graz.

## Institutionernas roll för den regionala utvecklingen

Få skulle i dag motsätta sig påståendet att institutioner har en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen. Trots detta erkännande av institutioners påverkan är forskarna inte överens om en gemensam definition av begreppet institution, och vilka institutioner det är som har en avgörande roll för utvecklingsprocesser. Institution som begrepp tenderar att vara subjektivt, kontroversiellt och svårt att operationalisera. Enligt Bardhan (1996) finns det fortfarande många skilda definitioner av vilka institutioner det är som påverkar utvecklingsprocessen och hur..

Först och främst måste vi förstå vad som menas med institutioner. Konsten att definiera institutioner är svår och den aktuella litteraturen som finns inom ämnet är långt ifrån överens om en gemensam definition. Det mesta av litteraturen antar en relativt minimalistisk definition. Den vanligaste citerade definitionen, (North), beskriver institutioner som ”spelreglerna i ett samhälle”. Denna definition är dock långt ifrån allmänt accepterad och innebär ett likställande av institutioner med grundläggande formella regler. Formella institutioner (även känd som ”hårda” institutioner eller ”samhället”) kan betraktas som universella och överförbara regler och innefattar i allmänhet konstitutioner, lagar, stadgar och regler, samt faktorer som rättsstatsprincipen, äganderätt, samt ett övervakningssystem över kontrakt och konkurrens (North, 1990, Fukuyama, 2000).

Men som Amin (1999,) understryker, så formas all ekonomi av ”varaktiga kollektiva krafter”, som omfattar både formella institutioner som regler, lagar och organisation och informella eller

underförstådda institutioner som enskilda vanor, grupperns agerande, sociala normer och värderingar. Informella institutioner (även känd som "mjuka" eller "gemenskapens" institutioner) har en tydligare koppling till normer, traditioner, sociala konventioner, interpersonella kontakter, relationer och informella nätverk" (Rodriguez-Pose och Storper, 2006). Dessa funktioner är väsentliga för att generera förtroende mellan människor (Fukuyama, 2000). De tenderar att uppstå spontant genom upprepade interaktioner och beslut som fattats utifrån principer från "fångarnas dilemma" (Fukuyama, 2000). Som ett resultat av denna interaktion skapas ett socialt kapital.

I detta avseende är den dominerande synen på institutioner, utöver den allmänna ekonomiska definitionen, tydliggjord av Hodgson (2007), som definierar institutioner som "bestående system av socialt invanda regler" vilket innebär att "institutioner inte kan reduceras till specifika organisationer" (Storper, 1997).

Större delen av litteraturen tittar på förhållandet mellan institutioner och utveckling och likställer i allmänhet institutioner med formella institutioner, som upprätthållandet av rättsprinciper eller skyddandet av mänskliga rättigheter och äganderätten till privat egendom (till exempel Rodrik et al., 2004). Dessa studier har relativt stabila resultat: man finner att avsaknaden av grundläggande formella institutioner har en skadlig effekt på den ekonomiska utvecklingen. Men när grundläggande formella institutioner väl är på plats, blir förhållandet mellan institutioner och ekonomiska utfall mycket mer komplexa och svåra att isolera.

### **Informella institutioner**

Trots en allmän övertygelse om att informella institutioner har en avgörande roll för ekonomisk utveckling visar ekonomernas analyser av olika typer av informella institutioners påverkan på den ekonomiska utvecklingen i utvecklade länder – med några få undantag (till exempel Tabellini, 2010) – att de totala effekterna av informella institutionerna på den ekonomiska aktiviteten och välfärden tenderar att vara näst intill obetydlig.

Den dominerande uppfattningen är att informella institutioner



är det näst bästa alternativet till formella institutioner, och kan vara till nytta för den ekonomiska utvecklingen när de formella institutionerna är otillräckliga (Durlauf och Fafchamps, 2005).

Trots avsaknaden av fasta bevis för sambandet mellan institutioner – och i synnerhet informella institutioner – och regional ekonomisk utveckling, finns det en stark tro från institutionalister att informella institutioner, så som till exempel kultur, historia, religion eller skapandet av en identitet, har en potentiellt avgörande roll i varje territorium för att påverka den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska aktiviteten.

Lokala och regionala institutioner bedöms vara mycket mer än enkla regulatorer av ekonomisk verksamhet, samt att främja utveckling och tillväxt genom att skapa den nödvändiga organisationsstrukturen (Vázquez-Barquero, 1999), det vill säga de lämpliga förutsättningarna för investeringar, ekonomisk interaktion och handel, samt att minska risken för social och politisk instabilitet och konflikter (Jütting, 2003).

Genom att minska osäkerhet och informationskostnader, anses institutioner underlätta kunskap och innovationsöverföring inom och mellan regioner, samt förbättra villkoren för utveckling av den ekonomiska verksamheten (North, 1990, 1995, Vázquez-Barquero, 2002). Institutioner tros även forma positiva och negativa incitament som bidrar till att skapa en balans mellan samordning och konkurrens mellan de lokala ekonomiska aktörerna, vilket underlättar inlärningsprocessen (Dei Ottati, 1994, North, 1995).

Formella och informella institutioner hjälper territorier att reagera på förändring, vilket skapar en viss grad av "adaptiv effektivitet" som belyser viljan och kapaciteten hos lokala aktörer att ta till sig ny kunskap och att engagera sig i innovativ och kreativ verksamhet (North, 1990). Institutionerna, mer än någon annan faktor, bestämmer inlärningsförmågan för en region (Morgan, 1997). Platsbaserade vanor, konventioner och rutiner skapar en institutionell kapacitet som bestämmer förmågan – eller oförmågan – att lära sig och anpassa sig till förändringar och att söka gemensamma lösningar på problem (Morgan, 1997).

Många forskare som arbetar med institutioner har därför kop-

plat de potentiella resultaten av lokala och regionala strategier för ekonomisk utveckling till täthet eller storleken på lokala informella institutioner (till exempel Hudson, 1994, Amin och Thrift, 1995). Bland annat Storper (1997) understryker att ekonomisk utveckling och tillväxt till stor del beror på de gemensamma konventioner som finns inbäddade i territoriet, vilket leder till de positiva externaliteter som genereras av lokala institutioner.

Denna typ av informella institutionella arrangemang har ofta beskrivits i bildandet av framgångsrika industridistrikt i centrala och norra Italien. Den unika institutionella formationen i dessa områden, som hanterar driften både på lokal och på regional nivå i regioner som Emilia-Romagna, Toscana eller Veneto, transformerade vad som kunde ha varit enkla småstäder med små och medelstora företag, till täta nätverk av externaliteter i hjärtat av konkurrenskraftiga ekonomiska aktiviteter (Trigilia, 1990).

Den täta ”institutionaliseringen av marknaden” (Trigilia, 1990), som kännetecknas av starka sociala bindningar och förekomsten av en gemensam politisk, social och kulturell identitet, bidrog till uppkomsten av de nödvändiga banden av samarbete (kooperativ) och konkurrens (beteende), bland de ekonomiska aktörerna och främjade stabila nätverk mellan företag (Dei Ottati, 1994).

”Institutionell täthet”, eller det närstående begreppet ”institutionellt kapital” (Healey, 1998), bestämmer i stor utsträckning utvecklingspotentialen i ett visst territorium. Institutionalister menar att ju större täthet och kombinationer av ”intellektuellt kapital” (dvs kunskapsresurser), ”socialt kapital” (förtroende, ömsesidighet, samarbetsanda och andra sociala relationer) och ”politiskt kapital” (förmågan att hantera kollektiva åtgärder), desto större ”territoriellt kapital” (Camagni, 2009) inom en given region.

Det resulterar i större potential för ekonomisk utveckling och tillväxt (Amin och Thomas, 1996, Morgan 1997, Cooke och Morgan, 1998). Därav skulle erkännandet av institutioners betydelse leda till utvecklingsstrategier som är mer lyhörda för de behov som finns i den lokala institutionella miljön. Vilket innebär att man tar större hänsyn till olika funktioner och behov från lokala institutioner i utformningen och genomförandet av strategin och arbetar kon-

tinuerligt med dem, för att förbättra den ekonomiska effektiviteten (Vazquez-Barquero, 1999).

### **Att bygga institutioner inom politiken**

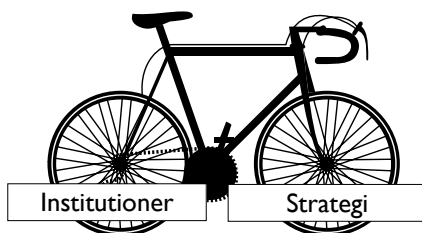
Men hur kan institutionerna skapas? Som Farole et al. (2011) indikerar: ”det finns få systematiska lärdomar från litteraturen om hur politiken kan förbättras eller bygga institutioner, och ärligt talat bär denna utbredda vaghet inom ämnet risk för slöseri av offentliga medel”. De enda element som är klart är att:

- Institutioner är avgörande för den ekonomiska utvecklingen och förtjänar att beaktas i alla utvecklingspolitiska områden.
- Institutionell påverkan kan inte göras genom ett politiskt ramverk med principen att ’one size fits all’ eller genom förenklade kriterier för dessa interventioner (Farole et al. 2011).

De pågående tendenserna att använda ”one size fits all”-principen inom regionala utvecklingsstrategier i vitt skilda institutionella sammanhang är tveklöst kontraproduktivt, eftersom en strategi som har fungerat i en region inte nödvändigtvis levererar i en annan. Det finns otaliga exempel på framgångsrika utvecklingsstrategier som implementerats inom olika regioner som inte fungerar, och förklaringen till dessa misslyckanden är relativt enkel.

Om vi skulle jämföra regional ekonomisk utveckling med en cykel så skulle en väl utformad och fungerande utvecklingsstrategi behöva två väl avrundade hjul: ett institutionellt bakhjul med effektiva formella och informella institutioner som driver cykeln framåt och ett främre hjul utformat av utvecklingsstrategi, skraddarsydd för att matcha den institutionella miljö där interventionerna för utveckling sker (se figur 1). Detta skulle frigöra en region att gå vidare och utvecklas på sina egna premisser, vilket minimerar risken för friktion mellan institutioner och strategier.

Figur 1. Den regionala utvecklingscykeln



Tyvärr är detta sällan fallet. Vanligare är att man överför utvecklingsstrategier från en plats till en annan och tar mycket liten hänsyn till de lokala institutionella förhållandena. Ofta hoppas man att en väl beprövad strategi inte bara ska ge ekonomisk utveckling, utan också förändra den institutionella uppsättningen. Detta händer dock sällan, resultatet leder i allmänhet till antingen en obalans mellan strategin och den institutionella uppsättningen eller en situation där institutioner och strategi underminerar varandra.

Utvecklingsstrategier måste därför ha förståelse för, och vara särskilt anpassade till, den potential som platsens institutioner har, för att strategins intervention i humankapital, infrastruktur eller innovation ska lyckas (Vazquez-Barquero, 1999). Detta innebär att man koncentrerar utvecklingsstrategin, inte enbart på den övergripande institutionella miljön, som finns inbäddad i institutioner som kultur och identitet, utan lägger tonvikten på det institutionella arrangemanget, det som avser platsspecifika normer och tillvägagångssätt som formar interaktion i allmänhet och det ekonomiska utbytet i synnerhet (Martin, 2000).

Interventioner inom regional utveckling bör ha sitt fokus på de institutionella arrangemang som förhindrar effektivitet och faktorer som påverkar den ekonomiska utvecklingen. I synnerhet kommer utvecklingsinsatser att bli mer framgångsrika när de fokuserar på utformandet och kvaliteten på institutioner, som behövs för att nya utvecklingsinsatser ska kunna ta form. När lokala institutionella arrangemang hindrar exempelvis tillgången till utbildning och kompetens, när överdriven social polarisering undergräver möjligheterna

till entreprenörskap, när vinstmaximering, insider-outsider problem och kundorientering skadar den ekonomiska utvecklingen i ett område visar det att hanteringen av institutionella flaskhalsarna är viktigare, än att bekymra sig om kultur, omgivning och den typen av frågor.

Utvecklingsstrategier måste vara anpassade till olika regioners institutionella arrangemang och villkor för produktion, mottagande och absorption av mänskligt kapital och innovation med hög kvalitet (Engwall och Kipping, 2006). Detta kräver en fördjupad förståelse av de lokala villkoren och en bedömning av genomförbarheten av olika typer av åtgärder inom ramen för nuvarande institutionella omständigheter (Barca et al., 2012). I synnerhet handlar det om ett större intresse för lokal kapacitetsuppbyggnad med mer fokus, åtminstone i startfasen, på processen än på resultatindikatorer, eftersom det är omöjligt att skilja på olika institutionella utfall i samband med kapacitetsuppbyggnad.

Det främsta syftet med att bygga lokal kapacitet bör vara att främja lokal förankring och att arbeta för att både planeringen och utvecklingsprocessen ska bli mer inkluderande. Detta kräver att lokala aktörer ges möjlighet att öka sin förmåga och samtidigt får större ansvar för planerings- och utvecklingsprocessen, samt säkerställa att denna process svarar mot verkliga behov inom ett visst territorium.

Målet med denna typ av institutionella åtgärder blir därmed radikalt annorlunda än de traditionella top down-strategierna. Man lämnar målet om ökad tillväxt, för att i stället stödja regionerna i att "återuppfinna" sig själva, där målet bland annat är en förändrad lokal attityd – från negativ och fientlig, till en positiv inställning till förnyelse inom innovation, riskhantering och allmänna ekonomiska aktiviteter.

Med tanke på typen av institutionella åtgärder, är det troligt att vissa regioner kommer att kunna återuppfinna sig bättre och snabbare än andra. Huruvida regioner kan återuppfinna eller förnya sig genom institutionella ingripanden beror på en rad faktorer, förutom regionens ursprungliga förutsättningar: de institutionella flaskhalsar som regionen står inför, problemlösningsförmågan hos de befintliga organisationerna, förmågan att hantera konflikter och att lösa befintliga situationer samt på styrkan och riktningen i de

institutionella ingreppen. Det handlar om att ingripa både när det gäller att förbättra formella ”samhälleliga” institutioner och informella sociala institutioner, dvs normer.

### Byte av perspektiv?

Utgångspunkterna i de institutionella förhållandena inom varje enskild region kommer att avgöra om den förra eller den senare typen av insatser behövs, men i de flesta fall måste det institutionella ingripandet fokusera på båda typerna av institutioner för att kunna generera en ”institutionell migration” som kan gynna en hållbar ekonomisk utveckling.

Betyder detta att vi nu måste gå från ”one size fits all” till rent skraddarsydd territoriell politik? Om lokala aktörer ska forma utvecklingsstrategierna kan det innebära undermålig politik, särskilt i eftersatta regioner, som ofta hamnar på efterkälken på grund av institutionella misslyckanden. En utvecklingspolitik med hög kvalitet och säker avkastning kan tyckas för dyr för en del regioner, den högre kostnaden kanske heller inte kan motiveras utifrån det förväntade resultatet. En utvecklingspolitik som finansieras externt kan ha problem med bristande lokal kännedom och få komplikationer vid genomförandet, eftersom legitimiteten saknas. Det finns risker med lokal ansvar, men även med externt/nationellt ansvar. En lösning på dilemmat kan vara att kombinera det lokala och regionala med externt/nationellt.

I utvecklingstermer skulle detta innebära riktlinjer från internationella organisationer, överstatliga institutioner eller nationella regeringar, i ett system med flernivåstyrning (Gertler, 2010). Men också att underlätta lokal kunskapsuppbyggnad, stödja deltagande i utvecklingsprocessen, öppenheten, ansvar – och även inom flera områden tillhandahålla tekniskt, finansiellt och logistiskt stöd. Samtidigt som man ger tillräckligt spelrum för anpassning av de institutionella och allmänna riktlinjerna för lokala förhållanden, och möjliggör utvecklingen av samverkan i nätverk (Hamdouch och Moulaert, 2006).

Överstatliga och nationella utvecklingsstrategier, som ger riktlinjer

för utformningen av ekonomiska beteenden jämförbara mellan olika territorier, måste vara tillräckligt flexibla för att möjliggöra en viss anpassning till de specifika lokala institutionella ramverken (Hall och Soskice, 2001, Crouch, 2005). Med andra ord, överstatliga, lokala eller regionala strategier måste ta hänsyn till, och ge tillräcklig med utrymme, för de lokala institutionella arrangemangen, för att maximera potentialen för utveckling. Dessa strategier måste även kunna anpassa sig till förändringar i den lokala utvecklingen.

Detta tillvägagångssätt är dock inte riskfritt, då det innebär större variation i politiken, även inom så kallad "sann" subsidiaritet. Det innebär att man decentraliserar både kontrollen och makten över beslutsfattandet och utvecklingsarbetet till lägre nivåer och måste vara öppen för att många olika, och till och med kontrasterande, institutionella arrangemang, kan behövas för att uppnå en hållbar utveckling.

Detta kan innebära en starkare utveckling från "government to governance" i genomförandet av utvecklingsstrategier. Det skapar mer av botten up-politik, vilket ger enskilda individer en starkare ställning och mobiliserar lokala institutionella resurser.

Sammanfattningsvis är den bästa regionala utvecklingsstrategin den som erkänner och tar till sig institutionella faktorer, deras föränderlighet och begränsningar och som försöker att ta itu med de potentiella brister som finns inom lokala och regionala institutionella arrangemang på ett teoretiskt, empiriskt och platsspecifikt sätt.

## REFERENSER

- Amin A. (1999) *An institutionalist perspective on regional development*, International Journal of Urban and Regional Research 23, 365-378
- Amin A. and Thomas D. (1996) *The negotiated economy: state and civic institutions in Denmark*, Economy and Society 25, 255-81.
- Amin A. and Thrift N. (1995) *Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy*, in Healy P., Cameron S., and davoudi A. (Eds), *Managing Cities: The New urban Context*, pp 92-108. J. Wiley, Chichester.
- Barca F., Mccann P. And Rodríguez-Pose A. (2012) *The case for regional*

- development intervention: place-based versus place-neutral approaches.* Journal of Regional Science 52, 134–152.
- Bardhan P. (1996) *The Nature of Institutional Impediments to Economic Development*, Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley, pp. 1-45.
- Camagni r. (2009) *Territorial capital and regional development*, in Capello R. and Nijkamp P. (Eds) *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, pp. 118-132. Elsevier, Cheltenham.
- Cooke p. And Morgan k. (1998) *The associational economy: Firms, regions and innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C. (2005) Complementarity and fit in the study of comparative capitalisms. In Morgan G., Whitley R. and Moen E. (Eds), *Changing capitalisms? Internationalization, institutional change, and systems of economic organization*, pp. 167-189. Oxford University Press, Oxford.
- Dei Ottati G. (1994) *Cooperation and competition in the industrial districts as an organization model*, European Planning Studies 2, 463-483.
- Durlauf S. and Fafchamps, M. (2005) *Social Capital*. in Aghion P. and Durlauf S. (Eds) *Handbook of Economic Growth*, vol.1, pp. 1639-1699. Elsevier, Amsterdam.
- Engwall L. and Kipping, M. (2006) *Management education, media and consulting and the creation of European management practice*, Innovation: the European Journal of Social Sciences 19, 95-106.
- Farole T., Rodríguez-Pose A. and Storper M. (2011) *Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions*, JCMS: Journal of Common Market Studies 49, 1089–111.
- Fukuyama F. (2000) *Social Capital and the Civil Society*. IMF Working Paper n. 74. IMF, Washington, D.C.
- Gertler M.S. (2010) *Rules of the game: The place of institutions in regional economic change*, Regional Studies 44, 1-15.
- Hall P. and Soskice D. (2001) *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, Oxford.
- Hamdouch A. and Moulaert F. (2006) *Knowledge infrastructure, innovation dynamics, and knowledge creation/diffusion/accumulation processes: a comparative institutional perspective*, Innovation: the European Journal of Social Sciences 19, 25-50.



- Healey P. (1998) *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*, Environment and Planning A 30, 1531-1546.
- Hodgson G.M. (2007) *The revival of Veblenian institutional economics*. Journal of Economic Issues XLI, 325-340.
- Hudson R. (1994) *Institutional Change, Cultural Transformation, and Economic Regeneration: Myths and Realities from Europe's Old Industrial Areas*, in Amin A. and Thirft, N. (Eds) *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, pp. 196-216. Oxford University Press, Oxford.
- Jütting J. (2003) *Institutions and Development: A Critical Review*. OECD Development Centre, DEV/DOC (2003): 08. Working Paper No. 210. OECD, Paris.
- Martin R. (2000) *Institutional Approaches to Economic Geography*, in Barnes T. and Sheppard M. (Eds) *A Companion to Economic Geography*, pp. 77-94. Blackwell, Oxford.
- Morgan K. (1997) *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*, Regional Studies 31, 491-503.
- North D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- North D.C. (1995) *The New Institutional Economics and Third World Development*, in Haris J., Hunter J. and Lewis C. (Eds) *The New Institutional Economics and Third World Development*, pp. 17-26. Routledge, London.
- RODRIGUEZ-POSE A. and STORPER M. (2006) *Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects*, Economic Geography 82, 1-25.
- Rodrik D., Subramanian F. and Trebbi F. (2004) *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth 9, 131-165.
- Storper M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guildford Press, New York.
- Tabellini G. (2010) *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, Journal of the European Economic Association, 8, 677-716.
- Trigilia C. (1990) *Work and politics in the Third Italy's industrial districts*,

in Pyke F., Becattini G. and Sengenberger W. (Eds) *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, pp. 160-184. International Institute for Labour Studies, Geneva.

Vázquez-Barquero A. (1999) *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Pirámide, Madrid.

Vázquez-Barquero A. (2002) *Endogenous Development*. Routledge, London.

*\*Denna text är baserad på artikeln "Do institutions matter for regional development?", skriven av samma författare och publicerad i Regional studies, 2013.*

## Slutsatser och rekommendationer

I denna antologi har vi visat hur olika former av regionala aktörer som institution haft betydelse och att de beskrivna projekten troligtvis inte kunnat genomföras utan deras roll som ingångsättare eller medverkande.

Frågan om hur tillväxt sker besvaras ofta av så kallade exogena faktorer, till exempel skatter, företagsklimat, infrastruktur och utbildning. Dessa faktorer är ansvarsområden som i första hand ligger på den nationella nivån i Sverige. Men det som kallas endogena faktorer kan också ha en betydelse. Det handlar om hur den subnationella och lokala nivån är organiserad, men också hur mandatet utnyttjas. Den regionala nivån spelar roll, precis som den lokala och den nationella. Rollen kan dock se väldigt olika ut beroende på regionens förutsättningar, insatsernas art och omfattning. Därför är det inte oväsentligt hur olika institutionella roller formellt utformas.

Utveckling och tillväxt är komplicerade frågor som oftast kräver medverkan av många politiska nivåer, men också medverkan av näringsliv och det civila samhället. Den regionala rollen är kanske att vara nätverksaktören som i kraft av sitt mandat kan samla olika nivåer. Den regionala rollen blir att axla ett regionalt ledarskap.

Det kan också finnas skäl – som exemplet Steiermark visar – att regioner, som ett led i sitt tillväxtarbete, ökar sitt lärande av regioner i andra stater. Vi tror att det finns anledning för regioner att medvetet utveckla ett strategiskt samarbete med någon region i Europa som motsvarar den egna, strukturellt och befolkningsmässigt. Bokens titel är en fråga: Behövs regioner? – och det svar vi lämnar är att regioner både behövs och är nödvändiga.



## MEDVERKANDE FÖRFATTARE

**Jan Edling** är skribent och konsult i det egna företaget Flexicurity. Han har tidigare varit analytiker på Vinnova och under många år utredare vid LOs näringspolitiska enhet.

**Ola Jonsson** är docent vid Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet. Hans inriktning är regional utveckling i ett ekonomiskt geografiskt perspektiv. Den nuvarande forskningen har fokus på små och medelstora företags utmaningar i tider av struktururomvandling. Han är också programansvarig för Kandidatprogrammet i samhällsplanering vid Lunds universitet.

**Monika Jönsson** är samordnare i näringslivsutveckling vid Region Dalarna. Monika Jönsson har tidigare forskat i kulturgeografi och samhällsplanering vid Umeå universitet och Stockholms universitet. Sedan tio år tillbaka är hon verksam i Dalarna, först vid Högskolan Dalarna och från 2005 vid Region Dalarna, där hon byggt upp ett regionalt klusterarbete med innovations-, tillväxt- och jämställdhetsfrågor. Monika Jönsson är också engagerad i Reglabs nätverk Klusterforum.

**Anna Lindberg** är planerare vid avdelningen för regional utveckling vid Norrbottens läns landsting. Hon har tidigare forskat om anställ-  
das delaktighet i planering och projektering med examen från Luleå tekniska universitet.

**Christian Lindell** arbetar som analytiker vid Region Skånes närings-  
livsenhet med huvudsaklig inriktning mot kompetensförsörjning och  
branschanalyser. Han har bedrivit forskarstudier inom ekonomisk  
geografi och har arbetat med regionala utvecklingsfrågor sedan  
slutet av 1980-talet.

**Lars Lindkvist** är professor vid ekonomihögskolan vid Linné-  
universitet i Kalmar. Han forskar bland annat om hur olika  
organisationsformer påverkar verksamheten, bland annat inom

vården och kultursektorn. Inom detta område har han tidigare bland annat gett ut böckerna ”Kulturens kraft – för regional utveckling” och ”The Value of Art and Culture for Regional Development”, bägge med Lisbeth Lindeborg som medredaktör.

**Lars Niklasson** är universitetslektor och chef för avdelningen för statsvetenskap vid Linköpings universitet samt docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Hans huvudsakliga forskningsintresse är närings- och regionalpolitik i Europa, både inom enskilda länder och på EU-nivå. Viktiga teman i hans forskning är innovationssystem, institutionella ramverk och samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Han har tidigare arbetat i regeringskansliet, myndigheter och företag.

**Michael Ploder** är forskare vid det fristående forskarcentrumet Joanneum i Graz, Österrike.

**Andrés Rodríguez-Pose** är professor i ekonomisk geografi vid London School of Economics, där han tidigare var chef för avdelningen för geografi och miljö. Han är vice ordförande för Europeiska regional science association (ERSA 2012-2017) och nyvald ordförande för Regional science association international.

**Michael Steiner** är professor vid institutionen för nationalekonomi vid universitetet i Graz och tidigare chef för Institute of Technology och regionalpolitik på Joanneum Research. Han har publicerat mycket om frågor som tekniska förändringar, regional utveckling, den europeiska integrationen och den ekonomiska politiken. Han är konsult till regionala och nationella regeringar och har varit sakkunnig för Världsbanken, Europeiska kommissionen, Europeiska rådet och OECD.

## REDAKTÖRER

**Fredrik Rakar** är projektledare på Reglab, har tidigare forskat om implementeringsprocesser och arbetat som utvärderare/analytiker inom flera politikområden.

**Pontus Tallberg** är omvärldsanalytiker på Region Skåne. Han har tidigare redigerat böcker som speglar regioner i svenskt och europeiskt perspektiv.











Tillväxt och utveckling diskuteras ofta ur ett nationellt eller ett lokalt perspektiv, men det behövs också institutioner där emellan som kan koppla ihop dessa nivåer och se till regionens behov.

I Reglabs första antologi tittar vi närmare på ett antal utvecklingsprojekt där regionen spelat en avgörande roll: erfarenheterna av Skånes arbete med kompetensförsörjning, Norrbottens utveckling av e-hälsa som ett tillväxtområde, hur Region Dalarna omskapat krispaket till en modell för tillväxtpaket och hur rivalitet gett vika för samarbete i Östergötland. Vi studerar också kulturen som tillväxtkraft i Småland och regionen Steiermark i Österrike som genom klusterpolitik, nätverk och ett målmedvetet strategiskt arbete vänt en långvarig negativ trend.

Boken vänder sig till alla som är intresserade av regional utveckling.

**REG**  
LAB

Reglab är ett forum för lärande  
om regional utveckling, [reglab.se](http://reglab.se)

ISBN 978-91-637-2370-4



9 789163 723704 >