

Fungerande partnerskap för regional utveckling

- Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge

Av Elsie Hellström, Björn Johansson, Trond Lesjø, Hans-
Petter Olsen, Per Schöldberg, Jarle Snekestad och Odd
Tangen



Nordregio 2001

Nordregio Working Paper 2001:9
ISSN 1403-2511

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development
PO Box 1658
S-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2001

Innehållsförteckning

Förord

1. Sammanfattning	7
2. Inledning	11
2.1 Syfte och mål	11
2.2 Metod	11
2.3 Definitioner	12
3. Dagens kunskap om partnerskap för regional utveckling	14
3.1 Partnerskapsteorier	15
3.2 Vad säger forskningen?	18
3.3 Kriterier för fungerande partnerskap	23
3.4 Vilka frågor är viktigast?	25
4. Partnerskap i tre regioner i Sverige och Norge	26
5. Fungerande partnerskap - Vad krävs?	29
5.1 Är det möjligt att generalisera våra erfarenheter	29
5.2 Har partnerskapen en gemensam förståelse av mål på olika nivå	29
5.3 Har partnerskapets medlemmar klara och definierade roller?	30
5.4 Finns det en ändamålsenlig organisation/administration som tar sig an frågorna i partnerskapet?	32
5.5 Finns det förpliktelser och förankring hos alla partner?	32
5.6 Finns det en stabilitet i relationer över tid	34
5.7 Är deltagandet och sammansättningen väl anpassade till det mandat och de strategier och program som skall utvecklas och genomföras?	34
5.8 Finns det strategisk kompetens i processledningen knutet till partnerskapets ledning?	34
5.9 Finns det öppen informationsutveckling?	35
5.10 Vilken nytta har den enskilda organisationen av att investera tid och tillit i partnerskapet	35
5.11 Har det etablerats system för utvärdering och lärande inom partnerskapets ramar?	36
5.12 Har partnerskapet fått konsekvenser för politisk styrning och demokratisk kontroll?	36
5.13 På vilken nivå har partnerskapet som forum för tillväxt och utveckling bäst förutsättningar för att lyckas?	36
6. Vart leder partnerskapsmodellen? - En diskussion	38
6.1 Sektorspolitiken präglar partnerskapet	38
6.2 Demokratiparadoxen	39
6.3 Partnerskapet måste uppnå resultat	40
6.4 Målen med de typiska ”nordiska” lokala/regionala partnerskapen och EUs mål med partnerskap har både likheter och skillnader	40
6.5 Behov av ett ändrat synsätt i förvaltningstraditionen?	41
7. Referenser	42

Förord

Denna rapport inriktas på samverkansformen partnerskap. Syftet är att referera nordisk kunskap om partnerskap, beskriva och analysera partnerskap i tre regioner – Kronoberg, Norra Bohuslän och Oppland – samt dra slutsatser om faktorer som bidrar till fungerande partnerskap.

Rapporten är skriven av Elsie Hellström, Björn Johansson, Trond Lesjø, Hans-Petter Olsen, Per Schöldberg, Jarle Snekkestad, och Odd Tangen, som alla deltog i Nordregios kurs "URSA 2000: Northern Europe's vital regions – Developing regional governance to increase competitiveness." Kursen hölls i Stockholm, Aalborg och Helsingfors under sommaren 2000. Kursledare och handledare för projektarbetet har varit Lars Olof Persson.

Stockholm, maj 2001

1. Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Utgångspunkt för arbetet har varit att det alltid är flera aktörer inblandade i regionalt utvecklingsarbete. Det kommer med andra ord att finnas ett fortsatt behov av samverkan över sektorsgränser och över förvaltningsgränser.

Rapporten inriktas på samverkansformen partnerskap. Syftet är att referera nordisk kunskap om partnerskap, beskriva och analysera partnerskap i tre nordiska regioner samt dra slutsatser om faktorer som skapar fungerande partnerskap.

Målet är att ge en definition av vad som skiljer partnerskapformen från andra typer av samverkansformer. Målet är också att beskriva fördelen med att arbeta i partnerskap och slutligen att beskriva faktorer som bör vara uppfyllda för att skapa fungerande partnerskap.

Vi definierar regionalt utvecklingsarbete som alla de insatser som görs av offentliga företrädare och som bidrar till att utveckla en region, som är större än en kommun men mindre än nationen, i riktning mot gemensamt överenskomna prioriterade mål. Inledningsvis definierar vi partnerskap som en samarbetsform med parter som har delvis olika utgångspunkter, förutsättningar och mål men som identifierat en gemensam möjlighet eller ett gemensamt problem. Partnerskapet saknar formell beslutsmakt och juridisk status utan bygger på indirekt påverkan.

Vi definierar ett *fungerande* partnerskap för regional utveckling som: ”En grupp sammansatt av personer med mandat att inom ett definierat geografiskt område, och med organisatorisk förmåga, förankring, förtroende och egennyttia, utmanar sektorslösningar. Partnerskapets resultat ger ett mervärde som de deltagande aktörerna enskilt inte förmår skapa.”

Kunskapsläget

Kapitel 3 innehåller en genomgång av litteratur om partnerskap, främst norsk och svensk litteratur. Den ger vid handen att fokus i forskningen har satts på partnerskapens effektivitet och resultat. I den mån framväxten av partnerskap berörs är enighet stor om att bakgrunden finns att söka i de franska plankontrakten, Thatchers England och över till Europeiska unionens sammanhållnings- och regionalpolitik, i nämnd kronologisk ordning. Litteraturen kan sammanfattas utifrån vilket perspektiv författarna anlägger; ofta liktydigt med vilken disciplin analysen bottenar i.

Planläggningsteorin, det vill säga en kulturgeografisk/fysisk planeringsteori, lägger tonvikten på själva processen och kan sammanfattas:

Från kalkyler till samtal

Från kommando till medverkan

Från produkt till process

Från fysisk planering till samhällsplanering

Författare med statsvetenskaplig bakgrund tar naturligtvis utgångspunkt i sina analysmodeller vilka mycket handlar om makt, demokrati och styrning. Det ger slutsatser som:

Från sektorspolitik till helhetlig samordnad politik som är geografiskt baserad.

Från centralt bestämda standardlösningar till decentraliserat beslutsfattande och genomförande.

Ett problem som flera författare behandlar, är att besluten flyttas utanför de formella demokratiska beslutsstrukturerna. Partnerskapets status är ofta oklar men har många gånger fått betydande maktbefogenheter. Den oklara statusen hänger också samman med att deltagarna har oklara mandat. En annan synpunkt går ut på att partnerskap innebär en smygprivatisering, i de fall det rör sig om offentligt-privata partnerskap. Privata aktörer får inflytande över offentliga resurser. Statsvetenskapen saknar en begreppsapparat för att hantera demokratifrågorna i samband med partnerskap och utan klara begrepp och demokratiska spelregler finns alltid risken att starka aktörer kan tillskansa sig makt och inflytande på andras bekostnad. Det finns dock de som ser mera positivt på partnerskapsfenomenet i det här perspektivet. Någon menar att partnerskap kan vara ett sätt att öka den privata sektorns inflytande, underförstått att det är något bra. Det kan också vara en metod för att förnya och utveckla den offentliga sektorn men också en mer direkt metod att förnya demokratin.

Slutligen beskrivs utgångspunkter i teorier om spridning av tillväxt och regionala innovationsteorier.

Mönstret i utvecklingslinjerna som växer fram är att det pågår en perspektivförskjutning i den teoretiska utgångspunkten för regional utveckling. Lokala och regionala myndigheter måste i högre grad än tidigare ta ansvar för sin egen utveckling i en föränderlig värld. Den enskilda sektorns betydelse för utvecklingen tonas ner till förmån för det geografiska helhetsgreppet. Samtidigt är de gamla strukturerna många gånger intakta. Det är i denna skärningspunkten partnerskap kan hjälpa till att lösa problem som dessa sektoriserade strukturer inte klarar. Det blir helt enkelt ett smidigt sätt gå runt ”fyrkantiga” regler.

Privata aktörers deltagande i partnerskap kan vara problematiskt. Vem representerar exempelvis näringslivet bäst? Är det näringslivets organisationsföreträdare eller är det aktiva företagare? Ett problem med att ha aktiva företagare som medlemmar i partnerskap är att de oftast representerar enbart sig själva och inte näringslivet som helhet.

Problemet med representativitet gäller också andra deltagare. Den oklara statusen på partnerskap innebär att även offentliga företrädare deltar utan klara mandat. Partnerskapet riskerar därför att bli en klubb där några diskuterar sig samman och där sedan de enskilda organisationerna känner sig förpliktade att följa dessa beslut för att inte bli den som stjälpes hela idén. Partnerskap karaktäriseras ofta av att vissa resurssvaga, men stora och viktiga, grupper är underrepresenterade, exempelvis invandrare.

Den kritiska frågan är vilka fördelar man kan uppnå med att arbeta i partnerskap som man inte uppnår genom andra samarbetsformer?

Det som litteraturen lyfter fram är en mängd fördelar. Hallin (2000) nämner som en fördel att programplaneringen kan få ökad betydelse som i sin tur innebär mer målorienterat och långsiktigt arbete. Fokus flyttas från enskilda projektbeslut till beslut på programnivå. Samarbetet mellan kommuner och regionala aktörer över länsgränser ökar. Flera författare drar samma slutsatser. En sista synpunkt är värd att nämnas nämligen att partnerskapen kan vitalisera det regionala utvecklingsarbetet, att parterna arbetar mot samma mål och att detta ökar kraften och effektiviteten i utvecklingsarbetet.

Varför lyckas vissa partnerskap medan andra misslyckas trots till synes likartade förutsättningar? Några rapporter snuddar vid frågan. Detta är emellertid vår kärnfråga! Mot bakgrund av aktuell litteratur och med vår praktiska erfarenhet av partnerskapsarbete ställer vi upp en hypotes i form av tolv stycken frågor, vilka vi tror är de viktigaste att besvara för att skapa fungerande partnerskap. Med hjälp av dessa tolv frågor analyseras partnerskap i tre nordiska regioner: Kronobergs län, norra Bohuslän och Oppland fylke.

Kriterier på fungerande partnerskap

Utifrån ovanstående teori och empiri kan vi identifiera tolv faktorer som betydelse för att få partnerskap för regional utveckling skall fungera väl:

1. Har partnerskapet en gemensam uppfattning om målen?
2. Är rollfördelningen tydlig och definierad?
3. Finns det en organisation/administration som omsätter arbetet i praktisk handling?
4. Finns det en förpliktelse och förankring hos alla parter i partnerskapet?
5. Finns det en stabilitet och kontinuitet i personsammansättningen?
6. Är personsammansättningen ideal i förhållande till uppgift, mandat och strategier?
7. Finns det kompetens i processororienterat arbetssätt?
8. Finns det en öppen informationsutväxling, eller finns det dolda agendor?
9. Finns det egennyttan för den enskilda organisationen att delta i partnerskapet?
10. Finns det etablerade system för utvärdering och lärande?
11. Får partnerskapsarbetet konsekvenser för politisk styrning och demokratisk kontroll?
12. På vilken geografisk nivå har ett partnerskap störst förutsättning att lyckas?

Slutsatser om partnerskap i tre regioner

Framgången i ett partnerskapsarbete är avhängigt dynamiken internt i partnerskapet och av rambetingelser, relationen till omvärlden med mera. Vi menar att fyra grundläggande och kritiska partnerskapsinterna faktorer kan identifieras:

- En gemensam uppfattning om målen.
- En gemensam uppfattning om aktörernas roller och mandat
- Förpliktelser från deltagarna att fullfölja arbetet, ändra sina interna arbetsrutiner om så behövs och att tillskjuta olika typer av resurser när de behövs.
- En ledning av partnerskapet som har legitimitet och kompetens i ett processinriktat arbetssätt.

Utöver detta finns yttre faktorer som enligt vår mening måste beaktas:

- Förhållandet till politisk styrning och demokratisk kontroll där politiken måste avge makt till partnerskapet i utbyte mot ökad genomförandeförmåga.
- Förhållandet till sektoriserade hierarkier, som de enskilda aktörerna är en del av, måste också anpassa sig till de gemensamma mål som ett partnerskap enats kring.

Sektorspolitiken präglar handlingsutrymmet för partnerskapen. Frågan är om en förhandlingsarena, som ju ett regionalt partnerskap är, egentligen kommer åt de mest centrala frågeställningarna för regional utveckling eller om det är maktkampen mellan olika intressen som kommer att stå i centrum.

Egennyttan är ett centralt motiv för enskilda aktörer. Huvudmotivet blir då att tillsammans med andra lösa frågeställningar som de, som enskild aktör, inte förmår. Detta reser ett antal frågor. För det första, kan då ett regionalt/lokalt partnerskap bli något annat än en förlängning av sektorspolitiken där den starkaste får den största avkastningen? För det andra, kan regionala/lokala partnerskap, som domineras stort av lokala sektorsmyndigheter, bli något annat än ett annorlunda sätt att förvalta offentliga medel?

Partnerskapet är inte ett demokratiskt valt organ. Det förutsätter att varje enskild aktör tar på sig ansvaret att hantera demokratiparadoxen. Våra, och andras, analyser visar emellertid att beslutsfattande i partnerskapsform inte upplevs som ett stort problem ur demokratisynvinkel. Troligen beror detta på att vid etablerandet av partnerskapen så sker det i ett öppet forum. Det gäller egentligen bara att initialt ”hänga på låset” och erbjuda sin tid och sitt kunnande.

Partnerskapets ökande betydelse är ett tecken på en förändring i förvaltningspolitiskt tänkande från en traditionell sektorspolitik till en mer geografiskt baserad politik. Om detta skall bli mer än festtal och pamfletter och ge resultat krävs att större lokala och regionala hänsyn tas i utformningen av den nationella statliga politiken. Den traditionella sektorspolitiken kommer i allt större utsträckning att utmanas av arbetsmodellen med regionala/lokala partnerskap. Det är uppenbart att man både i Norge och Sverige investerar omfattande resurser för att få fram en geografiskt baserad politik. Samtidigt noterar vi att nationella myndigheter har svårt att anpassa sig efter detta.

Partnerskapsmodellen kan kanske ses som ett uttryck för att dagens svenska och norska förvaltningsmodell inte fullt ut är anpassad för samtidens utmaningar. Den övergripande frågan, som stått på den regionalpolitiska dagordningen sedan flera decennier och som fått allt större dignitet är om, och i så fall när tiden är inne för ett paradigmskifte från sektor till geografi som utgångspunkt för samhällsutvecklingen?

2. Inledning

2.1 Syfte och mål

Gruppens utgångspunkt är att det trots diskussioner om framtida ändringar i kompetensfördelning mellan förvaltningsnivåer och mellan myndigheter så kommer det alltid att finnas mer än en aktör med ansvar för regional utveckling. Det kommer också att finnas flera instanser som blir berörda eller som har intresse att tillvarata inom ett område. Vi vill till och med påstå att regional utveckling beror mycket av ett väl fungerande samspel mellan olika aktörer inom en region.

Det betyder att det i framtiden även fortsättningsvis kommer att finnas behov av samarbete, samordning och samhandling, och att detta kan eller bör lösas i en eller annan samverkansform. Vi tror, med vår praktiska erfarenhet, att partnerskap kan vara en framgångsrik samverkansform. Den är inte utan konfliktfyllda och betänkliga sidor men fungerande partnerskap kan bidra till genomförandet av många processer.

Det viktigaste för oss är att se om det finns teorier som, kombinerat med våra praktiska erfarenheter, kan bidra till att förbättra vårt eget partnerskapsarbete som arbetsform.

Avsikten är inte att ge svar på av vem och när utvecklingsprojekt och planeringsinitiativ skall genomföras. Vi vill undersöka om den sedan några år populära partnerskapsmodellen är användbar när frågan om hur dessa utvecklingsprojekt och planeringsinitiativ skall genomföras besvaras. Vi vill därför försöka identifiera förutsättningar som måste vara uppfyllda för att skapa fungerande partnerskap för regional utveckling; med andra ord hur människor från olika organisationer och med olika utgångspunkter kan fås att kraftsamla mot gemensamma mål. Utifrån detta är syftet:

- Kort referera aktuell nordisk kunskap inom området.
- Beskriva och analysera partnerskap i tre nordiska regioner.
- Dra slutsatser om grundläggande faktorer för fungerande regionala partnerskap.

2.2 Metod

Begreppet partnerskap har under den senaste femårsperioden börjat användas i allt större utsträckning. Efterhand har en hel del litteratur publicerats som beskriver olika sidor av fenomenet. En översikt över den nordiska litteraturen på området inleder därför rapporten. Urvalet består av i första hand svenska och norska rapporter. Dessa kompletteras med litteratur och föreläsningmaterial från URSA 2000.

Några av rapporterna behandlar faktorer som är viktiga för att åstadkomma väl fungerande partnerskap. Eftersom vi alla deltar i partnerskapsarbete har ett antal partnerskap i nordiska regioner undersökts. Partnerskapen beskrivs och analyseras efter en modell som vi utformat med stöd i litteraturen och vår egen praktiska erfarenhet. Inspiration har hämtats från i första hand Hallin (2000), Karppi (2000) och framför allt Stabaek (2000)

De partnerskap som valts ut för den praktiska studien är sådana som är etablerade i meningen formellt tillsatta. De har alla offentligt ursprung, det vill säga det är kom-

muner, statliga organ eller EU som är katalysator vid etableringstillfället. Analysen av partnerskapen bygger mycket på egen erfarenhet eftersom vi alla deltar i dem. Även andra deltagare intervjuats. Intervjuerna har följt ett frågeschema som speglar våra hypoteser. Resultaten av dessa partnerskapsanalyser summeras därefter.

Mot bakgrund av teorin och praktiken kan en beskrivning av framgångsfaktorer göras. Vad skall vi som praktiker tänka på för att åstadkomma fungerande partnerskap? Det är visserligen ett begränsat antal partnerskap vi undersökt men vi tror ändå att det går att ge rekommendationer, detta mot bakgrund av hittillsvarande forskning samt, framför allt, vår egen praktiska erfarenhet.

2.3 Definitioner

Två begrepp är centrala i denna undersökning: regionalt utvecklingsarbete och partnerskap.

Regionalt utvecklingsarbete är alla de insatser som görs av offentliga företrädare och som bidrar till att utveckla en region (större än en kommun och mindre än nationen), dvs. den insats som görs för att styra utvecklingen mot ett gemensamt överenskommet mål. Det är offentliga aktörer på flera nivåer som har ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet, och som samverkar om detta. Oftast deltar privata och ideella företrädare i arbetet i större eller mindre grad.

Regionalt utvecklingsarbete är till sin karaktär långsiktigt men genomförs ofta praktiskt genom en serie projekt. Det är också utpräglat tvärsektoriellt. Varje politikområde kan sägas ingå i den komplicerade väv som regional utveckling utgör. Vilka områden som är viktigast varierar över tiden och också geografiskt.

Ett partnerskap är en samverkansform mellan aktörer, oftast offentliga och privata, i det regionala utvecklingsarbetet. Enligt vår mening har partnerskapet ett ramverk, antingen detta är en gemensam vision eller idé, en gemensam plan, ett gemensamt avtal, ett gemensamt program eller ett gemensamt projekt.

Att arbeta i partnerskap skiljer sig inte väsentligt från den arbetsform vi har haft inom nordiskt regionalt utvecklingsarbete i många år. Det nya är dock att det alltmer ställs krav (både nerifrån och uppifrån) om en typ av partnerskapsorganisering när strategier skall utformas eller åtgärder vidtas. Utvärderingsforskare har en relativt likartad uppfattning av vad det innebär.

Hallin (2000) hävdar att ”Partnerskap är i regionalt utvecklingsarbete en form av samverkan mellan aktörer vars mål, utgångspunkter och villkor är olika, men som inom ramen för sina olika inbördes mål identifierat en gemensam delmängd kring vilken samverkan kan byggas.”

Enligt *Olsson (2000 a)* är partnerskap ”Ett formaliserat samarbete mellan olika aktörer av betydelse för samhällsutvecklingen”. Olsson listar upp parterna, och uttalar att detta är en arbetsform där man försöker att engagera också andra aktörer än de direkt ansvariga samhällsorganen. Olsson diskuterar vad som skiljer partnerskapen från tidigare liknande arbetsformer? Hans eget svar är att partnerskapen har en nominell status, men saknar formella beslutsfullmakter och att de inte är juridiskt bindande.

Olsson (2000 b) hänvisar till att EU-kommissionen 1988 introducerade *partnerskapsprincipen*, och att denna blev definierad som; ”Close consultation between the Commission, the member states concerned and the competent authorities designated by the latter national, regional, local or other level, with each party acting as a partners in pursuit of a common goal.”

Detta säger i realiteten att partnerskapet är ett samarbete mellan kommissionen, staten och den regionala och/eller lokala nivån (vertikalt), samt mellan parterna på lokal och regional nivå (horisontellt).

Aalbu m.fl. (1999) lägger tonvikt på att parterna här har *organiserat* (formaliserat) ett samarbete utifrån ett eller flera gemensamma mål. Partnerskapet är först och främst en genomförandeorganisation för enskilda projekt.

Westholm (1999) tar också sin utgångspunkt i EU när han beskriver partnerskap som ett sätt att formalisera samarbetet mellan olika sektorer i samhället. Flera av EU:s olika stödprogram bygger på att det etableras lokala och regionala samarbeten. Uppgifterna för dessa partnerskap är ofta att utforma lokala och regionala strategier, främja projekt och fördela pengar. Både inom strukturfonderna och gemenskapsinitiativen (exempelvis Interreg II) används partnerskap för att länka samman olika nivåer i samhället för att kunna involvera dem i prioriteringar och i faktiskt utvecklingsarbete. Man måste oftast etablera partnerskap för att få pengar från EU.

Vår definition av partnerskap är därför att det är en samarbetsform med parter som har olika utgångspunkter, förutsättningar och mål, men som identifierat en gemensam möjlighet eller ett gemensamt problem. Partnerskapet saknar formell beslutsmakt och juridisk status utan bygger på indirekt påverkan.

Ett *fungerande* partnerskap för regional utveckling definierar vi som: ”En grupp sammansatt av personer med mandat att inom ett definierat geografiskt område, och med organisatorisk förmåga, förankring, förtroende och egen nytta, utmanar sektorslösningar. Partnerskapets resultat ger ett mervärde som de deltagande aktörerna enskilt inte förmår skapa.”

3. Dagens kunskap om partnerskap för regional utveckling

I praktiken visar det sig vara relativt lätt att bilda och etablera partnerskap, men mera krävande att upprätthålla dem och svårt att upplösa dem. Orsaken är många gånger skiftande eller bristande resultat, intressekonflikter eller rent personliga orsaker. Demokratiparadoxen är en annan aspekt som det ofta bortses ifrån, med ödesdigra konsekvenser.

Partnerskap står i fokus i alla nordiska länder: i Sverige tillväxtavtalen, i Norge regionala utvecklingsplaner och inte minst i strukturfondsarbetet i EU-länderna. Partnerskap bygger ursprungligen på erfarenheter från de franska plankontrakten. Hela EU-systemet förutsätter att utvecklingsarbetet organiseras i partnerskap för att kunna tillgodogöra sig EU-medlen. Bakom kravet på att utvecklingsarbetet sker i partnerskap får det antas att det ligger teoretiska ansatser och omfattande praktiska erfarenheter. Som en följd av EU-systemets tonvikt på partnerskapslösningar, kombinerat med kravet på utvärderingar, finns ett omfattande material som beskriver erfarenheter från olika partnerskap; hur de organiseras, hur de arbetar, vad de uppnår med flera positiva och negativa erfarenheter.

Medverkande- och deltagaraspekter har stått i fokus inom samhällsplanerings- och utvecklingsarbete i Norden under lång tid. Mycket energi läggs på att få deltagande från frivilliga organisationer, näringsliv och andra grupper. Deltagande skall ske både i analyskedet, i mål- och strategiutvecklingskedet samt i genomförandet av projekt. Det har skett utifrån både politiska motiv och sektorsmotiv. Medborgare och samhällets organisationer skall ges möjlighet att delta. Med brett deltagande blir resultatet bättre i den meningen att det står i överenskommenhet med den rådande uppfattningen och därmed ger legitimitet.

Westholm (1999) hävdar att grunden till att partnerskap växte fram som organisationsform i Europa, och delvis i Sverige, var erfarenheten att "nöd lär naken kvinna att spinna". Regeringen Thatcher i Storbritannien centraliserade och minskade budgetarna i län och kommuner. Den offentliga sektorn på lokal nivå blev på grund av detta tvungen att söka nya institutionella former för att behålla någon som helst slagkraft. Följden blev att näringsliv och frivilligorganisationer inbjöds att delta i ett partnerskap med offentlig sektor.

I Irland fick partnerskapsmodellen snabbt fäste, mycket mot bakgrund av en rad problem som blev följden av arbetslöshet, befolkningsminskning och fattigdom på landsbygden samt en stat som inte maktade med att hantera problemen.

Westholm hävdar vidare att i Sverige har partnerskap drivits fram av decentralisering av makt och ansvar i den offentliga sektorn. Nedskärningar i offentliga budgetar har tvingat bland annat kommuner att finna nya samarbetspartners. I dessa partnerskap är det ett stort inslag av offentliga företrädare därför att kommunerna vill behålla största möjliga inflytande och beslutsmakt över sina egna pengar. Dessa partnerskap har därför blivit mer tandlösa än i flera andra länder. En annan orsak är att samarbetet mellan privat och offentlig sektor i Sverige varit dåligt utvecklat. Ett rimligt antagande är att samma förhållande gäller i Norge.

Naturligtvis går det inte att hitta en samlad beskrivning av varför partnerskap blivit en slags standardlösning för regionalt utvecklingsarbete. Genom att se på olika teoretiska infallsvinklar och genom att studera genomgripande samhällstrender kan vi hitta flera orsaker som pekar i samma riktning. Samtidigt är det en paradox att erfarenheterna från utvärderingar visar att det inte alltid står klart för de regionala parterna varför detta är bättre än att fortsätta som tidigare. Vår preliminära bedömning är att regionala partnerskap oftast uppstår därför att centrala myndigheter kräver det, mer än att de uppstår som en följd av en insikt om att detta är viktigt hos oss för att nå resultat som vi annars inte skulle kunna nå.

Partnerskap är dock baserat på frivilligt samarbete. Partnerskapet som sådant har inte makt att ålägga deltagande parter att genomföra gemensamma åtgärder. Man skulle kunna tro att det skulle vara mer effektivt att hitta de goda lösningarna och sedan genomföra dem utan att gå omvägen om ett frivilligt och till intet förpliktigande partnerskap.

3.1 Partnerskapsteorier

Samhällsplaneringsperspektivet

Inom samhällsplaneringsperspektivet och i den praktiska tillämpningen av samhällsplanering läggs vikt vid att samhället är komplext. Myndigheterna har sedan länge övergivit den traditionella ”kommandoplanläggningen”, i den mån de tillämpat denna, och fler deltar mer aktivt än tidigare. Även om tron på det instrumentella och rationella planläggningsidealet fortfarande lever kvar, har vi rört oss i riktning mot en deltagande och kommunikativ planläggning: från central till lokal planläggning, från planering med avsikt att införa sociala reformer till att skapa social mobilisering. Tyngdpunkten har förskjutits mot samordnad planering. I detta ligger flera sektorsvisa och politiska val, bland annat att samordning av den uppdelade offentliga sektorn ger bättre måluppfyllelse och att ett brett deltagande och medverkan från brukare och berörda ger de ”bästa” och mest accepterade lösningarna.

Den norska plan- och bygglagen har tagit intryck av teoriutvecklingen och erfarenheterna. Det har skett en förskjutning från att den har varit en instrumentell till att bli en kommunikativ lag:

Från kalkyler till samtal

Från kommando till medverkan från produkt till process

Från fysisk planering till samhällsplanering.

Det statsvetenskapliga perspektivet

Statsvetenskapen koncentrerar sina studier av partnerskap på makt, demokrati och styrning. Ett problemområde i all förvaltning, och kanske särskilt inom regionalt utvecklingsarbete, är den inneboende konflikten mellan sektorspolitik och helhets-syn/samordnad politik: annorlunda uttryckt mellan sektor och geografi. Hela vårt samhälle, inklusive offentlig sektor, är uppbyggd med specialisering och arbetsdelning som grund. Det är ett effektivt sätt att organisera arbetet och det garanterar en hög kompetensnivå. Det finns dock alltid en fara i att resursanvändningen inte blir optimal, att det blir suboptimering. Det finns tre skäl till detta:

1. Optimering i en sektor kan ge negativa konsekvenser i en annan sektor

2. Finns alltid fara för dubbelarbete på grund av gråzoner i arbetsfördelningen
3. Kan ligga outnyttjade effektivitetsvinster i en större grad av samordning.

Standardlösningen på problemen brukar vara omorganisation och sammanslagning. En annan lösning är att samordna, antingen genom informellt samarbete eller partnerskap.

Ett annat perspektiv är samordningsproblemet på nationell nivå. Det finns en idé om att decentralisering leder till större helhetssyn och en anpassning till lokala och regionala förhållanden (vilket man utgår från är av godo). Mot detta står behovet av en likartad sektorspolitik och en garanti för likabehandling/standardisering i hela landet. Ett uttryck för standardisering är att det skickas ut detaljerade föreskrifter, cirkulär och öronmärkta pengar. Självhjälp är en form som tillvaratar den möjlighet till lokal mobilisering som finns lokalt och regionalt och som kan leda till handling, att tillgodose krav eller lösa problem. Självhjälpsfunktionen är knuten till det lokala självstyret där lokalsamfundet får hitta lämpliga lösningar. Lösningarna kan ju variera även om ramarna är lika.

Traditionell sektorspolitik har svårt att hantera regionala utvecklingsfrågor eftersom de per definition är tvärvetenskapliga och sektorsövergripande. De traditionella sektorerna löser samtidigt många gånger sin uppgift på ett bra sätt. När nu partnerskap har fått en så betydande plats i utvecklingsarbetet kan man anta att detta hänger ihop med det faktum att de kombinerar sektorernas inre effektivitet med behovet att se flera sektorer i ett sammanhang för att åstadkomma andra sektorsövergripande mål för regional utveckling.

Ett partnerskap kan därför ses som både decentralisering och en självhjälpsfunktion. Avsikten med regionala partnerskap bör vara att hitta lokalt anpassade lösningar. Om partnerskap skall fungera, måste därför parterna ha en reell frihet att kunna prioritera och välja andra lösningar än sektorernas standardlösningar. Med andra ord utmanar partnerskap standardiseringsfunktionen.

Om decentralisering skall ge en mer helhetlig politik, förutsätter det att centrala krav på standardisering minskar. Det innebär att centrala myndigheter tillåter olikheter, att det ges frihet att prioritera olika och att välja lösningar som inte nödvändigtvis sammanfaller med målet om ensartad sektorspolitik i hela landet. Den stora frågan är hur långt centrala myndigheter är villiga att släppa kontrollen och överlåta den reella kontrollen och inflytandet till partnerskap. Om centrala myndigheter håller fast vid en stark standardisering ger decentraliseringen inga fler helhetslösningar. I förhållande till den tvärvetenskapliga ansats som ligger i regional utveckling, uppnås ingenting annat än att många parter slösar tid på möten och processer som inte ger något väsentligt ändrat handlingsmönster. Det är med andra ord inte så att decentralisering eller etablering av regionala partnerskap i sig själv ger ett större helhetsperspektiv på utvecklingsarbetet. Det är beroende av vilka ramar och vilken grad av frihet den enskilda sektorn får eller har. Ramarna får ändå inte minska sektorns effektivitet så detta är en balansgång.

I lokala partnerskap förs av och till diskussioner om vilka frihetsgrader som faktiskt finns att omdisponera medel, tänja på regelverket efter egna värderingar och behov med flera saker. Svaret är inte alltid givet. Å ena sidan ger centrala myndigheter med

sådan makt ut detaljerade föreskrifter och anvisningar hur medlen skall användas. Å andra sidan stimulerar de, kanske i samma föreskrifter, gärna samordning med andra myndigheter, att ha en helhetssyn på problemen och att arbeta sektorsövergripande. Detta dubbla budskap leder många gånger säkert till att partnerskapet själv lägger restriktioner på angreppssätt och därmed ger sig självt mindre handlingsfrihet än den som faktiskt finns. Centrala myndigheter kan då gärna applådera att gränserna tänjs ut, i alla fall när det blir ett lyckat resultat och det leder till något nytt och annorlunda. Då vill de vara med och sola sig i glansen. Det är en helt annan sak om man inte lyckas. Då är sannolikheten stor att den centrala nivån hänvisar till regelverket och att man gått utanför sina uppställda ramar och regler och gjort saker man inte fick lov att göra.

Sist men inte minst handlar det också om demokrati. När partnerskap etableras, etableras också arenor som utmanar sektorisering, standardisering samt demokratisk kontroll och politisk styrning. Ett partnerskap är sällan representativt för den region eller den kommun det skall utveckla. Samtidigt skall partnerskapet ofta diskutera och besluta om viktiga frågor som rör invånarna. Detta är också ett perspektiv som bör diskuteras.

Johansson (2000) beskriver framväxten av ”a differentiated policy”, och hur de traditionella systemen utmanas av nya nätverksarenor med mera. Detta knyter an till en del av vårt resonemang ovan.

Det ekonomiska perspektivet

Regionalekonomisk teori har rört sig från att vara en fråga om att fördela tillväxt (1950- och 1960-talen) med stark betoning på att bygga upp den industriella infrastrukturen till att i slutet av 1960-talet övergå i strategier för etablering av tillväxtcentra och spridning av tillväxten med rötterna i teorier om agglomeration (Emerson & Lamphear 1975) samt spridning av tillväxten genom omfördelning utifrån teorier om ”growth poles” (Asheim 1985, Hirschman 1958).

Parallellt med internationaliseringen och globaliseringen av näringslivet, ökad pris-konkurrens och rationalisering i alla led samt en ökad allmän tillgänglighet till insatsfaktorerna som har reducerat de lokala och regionala komparativa fördelarna, har det växt fram en mobiliseringsstrategi och en förankring av det regionala utvecklingsarbetet utifrån dess fördelar, både fysiska och mänskliga resurser. Strategisk näringslivsplanering, lokala och regionala omställningsstrategier och vidareutvecklingen till regionala utvecklingsprogram är ett uttryck för detta.

Fördelning av välstånd har varit ett viktigt element. Norsk regionalpolitik och EU:s strukturfondspolitik är exempel på detta. Målet uttrycks som att öka den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom att reducera olikheter mellan regioner. Ett viktigt instrument för att sätta igång strategiskt utvecklingsarbete regionalt är partnerskap.

Väl fungerande partnerskap och regionala samarbetsstrukturer har en ekonomisk sida som inte kan underskattas. Regioner som präglas av ”flexibel specialisering”, kompetensutveckling och företagssamarbete handlar inte bara om företagsnätverk, underleverantörskedjor och positiva skaleffekter. Det handlar lika mycket om samarbetsstrukturer mellan offentliga myndigheter, företag och forskningsmiljöer. De sist-

nämnda måste vara stabila över tiden och kunna koordinera olika åtgärder för att förstärka de regionala komparativa fördelarna.

Stabæk (2000) behandlar utveckling ur ett regionalekonomiskt perspektiv och vad som är grunden för regional utveckling. Huvudteserna är att:

- a) konkurrenskraften över tid beror mer av förmågan till förnyelse och lärande än av kostnadseffektivitet
- b) det mesta av förnyelsen sker genom interaktion och i nätverksrelationer mellan olika aktörer
- c) geografisk närhet spelar en stor roll när det kommer till konkret samarbete. De flesta regionala kluster karaktäriseras av en viss grad av lokal och regional förankring.

När det gäller punkt c ovan brukar så kallade klusteranalyser användas. *Larsson* (2000) visar bland annat att det finns två perspektiv på regional ekonomisk utveckling, dels produktivitet och dels förnyelse/nytänkande. Det finns olika metoder för att undersöka hur företag går till väga för att åstadkomma förnyelse och nytänkande. Samtliga bekräftar att geografisk närhet spelar en stor roll.

Stabæk (2000) hävdar att lärande i sig självt är interaktivt och beror av kommunikation och samverkan mellan människor. För att utveckla ett regionalt innovationssystem är det nödvändigt att parterna i nätverket är eniga om strategi och åtgärder. Det är ur denna aspekten som ett partnerskap som omfattar företag, offentlig sektor och/eller andra regionalt förankrade utvecklingskoalitioner är ett viktigt strategiskt grepp. *Aalbu m.fl.* (2000) pekar på att utvecklingsarbete i allt högre grad handlar om långsiktiga frågor som infrastruktur och högre utbildning, samtidigt som alltför inbjuds att delta i processerna. De började som informella nätverk men har efterhand blivit mer institutionaliserade. *Stabæk* (2000) menar att den regionala nivån kan spela en avgörande roll när det gäller att generera, sprida och utnyttja kunskap i regionen för att stödja regional utveckling. Det finns behov av mera flexibla, mindre byråkratiska strukturer som kan ingå partnerskap med privata sektorn och samtidigt hävda den professionella kompetensen i strategisk planering.

När nu partnerskap har fått en så central roll i utvecklingsarbete och samhällsplanering kan alltså bakgrunden vara att man önskar åstadkomma en organisationsform som stärker innovation och lärande över tiden samtidigt som man tar till vara på den effektiviseringsvinst som ligger i specialisering och sektorisering. I detta naturligtvis en paradox då en del hävdar att konsensus i vissa fall hämmar innovation och nytänkande.

3.2 Vad säger forskningen?

Som tidigare nämnts finns det många och omfattande utvärderingsrapporter om partnerskap i alla nordiska och övriga europeiska länder. De flesta rapporter studerar främst hur partnerskapen fungerar ur demokratisk synvinkel, vad de uppnår och förutsättningar för väl fungerande partnerskap.

Demokrati och partnerskap

En viktig aspekt på frågan om partnerskap är de demokratiska konsekvenserna: att viktiga beslut fattas utanför de formella demokratiskt valda organen som ansvarar för frågorna. Fler av de rapporter vi gått igenom tar upp detta problem. Vi skall inte refe-

rera alla utan presentera två huvudsynpunkter. För det första att partnerskap utgör en demokratisk fara genom att viktiga beslut tas utanför de formella beslutsorganen. För det andra att partnerskap utvidgar demokratin genom att fler deltar i processen.

Olsson (2000) är en av dem som diskuterar frågan på ett principiellt plan. Han menar att partnerskap kännetecknas av otydlig status: är de samrådsorgan, beslutsorgan eller genomförandeorganisationer? Samtidigt som statusen är oklar fattas ofta viktiga beslut i dessa partnerskap utan att man kan peka ut något ansvarigt organ.

Partnerskapen fungerar som en mötesplats för olika offentliga organ, företag och/eller frivilligorganisationer. Den oklara statusen innebär att representanterna i partnerskapen inte har några klara mandat från sin uppdragsgivare. Det är ett demokratiskt problem att viktiga beslut fattas av en grupp personer utan klara mandat. Både det att partnerskapet har oklar status och att ledamöterna inte ett klart mandat leder till brist på demokratisk insyn och inflytande från de som inte deltar i partnerskapet. Partnerskap innebär därför en smygprivatisering genom att privata aktörer får inflytande över offentliga resurser. När *Olsson (2000)* testar dessa synpunkter på deltagarna i partnerskap finner han att de inte upplever detta som ett bekymmer. Man ser hellre partnerskapet som en utvidgning av demokratin genom att fler personer medverkar i beslutsprocessen. Även andra rapporter diskuterar och utvecklar detta resonemang.

Johansson (2000) sätter in problemet i ett större sammanhang. Han menar att nationalstaten ändras från en enhetsstat till en differentierad politisk ordning som karakteriseras av att politik bedrivs i nätverk som bygger på olika typer av resursberoende. Det som binder samman nätverk är att de olika aktörerna kontrollerar sina egna resurser som de andra är mer eller mindre beroende av. Detta leder till att nationalstaten mister en del av sin makt till många regionala maktcentra och nätverk inom nationalstaten. Kännetecknet är förhandlingar mellan olika nätverk. Statsvetarnas problem är att de saknar analysinstrument för detta. Begrepp som representativ demokrati, suveränitet, decentralisering och territorialitet har varit starkt knutna till nationalstaten som politisk form. Det saknas en begreppsapparat för att hantera demokratifrågorna när den reella makten och resurserna förs över till regionala partnerskap. Utan klara begrepp och klara demokratiska spelregler finns det alltid en fara för att enskilda starka aktörer kan skaffa sig makt och inflytande på andras bekostnad.

Hallin (2000) fann bland annat att deltagarna i ett partnerskap utgår från väldigt olika styrkepositioner. De starka dikterar och de svaga får rätta sig efter. Det finns en klar risk att man inom ett partnerskap får en tudelning i ett stort och ett litet partnerskap. Det lilla partnerskapet består av de mest centrala aktörerna med finansiella resurser. De andra, som har lite att komma med i förhandlingarna, blir antingen satta helt utanför eller fungerar som samrådsorgan när alla reella beslut redan är fattade. Det säger sig självt att de som inte kan ställa upp med stora resurser i sådana förhandlingar får lite att säga till om samtidigt som de inte låter andra besluta om hur egna resurser skall användas som de mest centrala aktörerna förhandlat fram.

Westholm (1999) har en infallsvinkel som mer överensstämmer med det de centrala aktörerna i partnerskapen själva ger uttryck för, bland annat i *Olssons* undersökning. *Westholm* ser på partnerskap som:

- Ett sätt att öka den privata sektorns inflytande.

- En metod att förnya och utveckla den offentliga sektorn.
- En mer direkt metod att förnya demokratin.

Han grundar detta på behovet av ett aktivt deltagande i planeringsprocesser. I sådana sammanhang uppfattas det som positivt att processen genomförs nerifrån och upp. De traditionella demokratiska institutionerna är som huvudregel uppbyggda på styrning uppifrån och ner. I utvecklingsarbete är det viktigt att få in brukarperspektivet direkt eller så tidigt som möjligt. En decentralisering av makt och ansvar innebär att centrala myndigheter mister inflytande. Det är ett erkännande av det faktum att samhällets institutioner i ökande grad måste samarbeta för att lösa sina uppgifter. Westholm ser partnerskap som ett smörjmedel för att få en föråldrad institutionsstruktur att fungera i ett samhälle under ständig förändring.

Stabæk (2000) poängterar vikten av näringslivsdeltagarnas representativitet. Det finns en klar tendens till att de först och främst representerar egen verksamhet och inte näringslivet som helhet. Det innebär att det är vanskligt att dra in näringslivet i långsiktiga partnerskapsprocesser. Om dessa representanter får stort inflytande kan det vara ett demokratiskt problem att andra delar av näringslivet inte kommer till tals eller ha samma åsikter.

Till viss del kan representativitetsfrågan också diskuteras när det gäller andra deltagare i partnerskap. Som tidigare nämnts innebär partnerskapens oklara status att också offentliga och frivilliga representanter deltar med oklara mandat. Det finns därför en viss risk att partnerskapet blir ett slags "kompisgäng" där några pratar ihop sig i viktiga frågor. De enskilda uppdragsgivarna kan sedan känna sig förpliktigade att följa dessa beslut eller överenskommelser för att inte bli den som stjälpur hela idén. För övrigt är det anmärkningsvärt att ingen av de rapporter vi gått igenom behandlar kvinnors eller andra gruppers representation i partnerskapen. Partnerskapets logik och informella status kan lätt föra tanken till att det är makteliten som träffas och fastställer dagordningen.

Vad uppnår partnerskap?

I kapitel 3.1 gick vi igenom en del utvecklingstendenser som kan förklara varför partnerskap uppstår och har blivit ett universalrecept på hur utvecklingsarbete skall organiseras. Trots de formella invändningar som beskrivs i närmast föregående avsnitt kan vi slå fast att utvecklingsarbete är tvärsektorieellt till sin karaktär.

Hallin (2000) hävdar att partnerskap i Sverige först och främst kan knytas till strategisk planeringsnivå. Han skiljer mellan *initierande*, *finansierande* och *genomförande* partnerskap

Enligt Hallin har den nya regionalpolitiken, som är både inspirerad och överenskommen inom EU, rört sig från att vara ett regelorienterat arbete till att vara ett programorienterat arbete. Det programorienterade arbetet är till sin natur målinriktat och långsiktigt. Han hävdar att detta lett till att de viktigaste besluten numera inte rör enskilda projekt utan hela program och insatser i stort. Hallin visar att samarbete mellan kommuner och mellan län har ökat. Territoriella partnerskap vinner terräng inom naturliga bosättnings- och arbetsmarknadsregioner. Med andra ord menar Hallin sig kunna bevisa att partnerskap medfört mindre fokus på sektorspolitik och mer fokus på samordning av sektorerna inom ett geografiskt område.

Aalbu m.fl. (2000) visar ungefär detsamma i sin rapport. De hävdar att partnerskaps-tanken givit följande erfarenheter i regionerna:

Öppnare samtalsklimat
Ökat programtänkande
Bättre samordning
Ökad gemensam förståelse
Identifiering av de regionala utvecklingsresurserna
Fokus på de regionala utvecklingsförutsättningarna

Olsson (2000) hävdar att de partnerskap som undersöktes har vitaliserat det regionala utvecklingsarbetet. Parterna arbetar mot samma mål och det ökar slagkraften och effektiviteten i utvecklingsarbetet.

Man kan hävda att utvärderingarna visar att partnerskapen uppnått mycket av den samhandling som Stabaek pekar på som det centrala vid utveckling av lokala partnerskap; en arena för utbyte av kompetens och en källa till lärande med sikte på nyskapande i framtiden. Det är ganska lätt att visa vilka åtgärder som vidtagits, vilka mål som finns med dessa, finansiering, organisation med mera. Däremot kan det på kort sikt vara svårt att visa vilken effekt partnerskapsformen haft för saker som ändrad utvecklingsinriktning, nya arbetstillfällen, snabbare omställning eller ökad kompetens och innovationstakt. Det är utpräglat långsiktigt arbete och många gånger svåråtgärdade storheter. Det är svårt att isolera effekten av ett partnerskaps arbete från andra förändringar som sker under samma period i omvärlden. Det betyder naturligtvis inte att partnerskapen saknar betydelse för regionens utveckling. Det betyder bara att det kan vara svårt upprätthålla ett partnerskap över tiden enbart på idén att detta ger positiva resultat någon gång i framtiden. Det avgörande för partnerskapet är vilka konkreta åtgärder som kommer till stånd och som inte kunnat göra det utan partnerskapet. Partnerskapets legitimitet och framtid blir avhängigt av de konkreta resultaten på kort sikt, samtidigt som det är viktigt att sätta in det kortsiktiga arbetet i ett längre perspektiv.

Krav på fungerande partnerskap

Flera av rapporterna tar upp frågan om varför vissa lyckas med sitt arbete medan andra misslyckas trots likartade förutsättningar. En av de som undersökt denna fråga är *Karppi* (2000). Han hävdar att de som lyckas i sitt arbete, lyckas samarbeta mot gemensamma mål, medan de som inte lyckas, misslyckas med att komma överens om gemensamma mål. En möjlig förklaring till skillnaderna är deltagarnas olika roller. Några är föregångare, några kommer att snabbt följa efter medan andra gärna väntar och ser. Mycket hänger på att det finns någon som går före och får med sig de andra aktörerna. Man kan inte bortse från att någon deltagare medverkar i partnerskapet för att se till att det *inte* sker några förändringar: partnerskapets museivakter. Bli den typen av aktörer dominerande, kan man räkna med att partnerskapet misslyckas och sakta men säkert dör sotsdöden. *Karppi* hävdar att nyckeln till stor del ligger i att skapa och upprätthålla goda betingelser för samarbete mellan aktörer – både lokalt, nationellt och internationellt. Detta kräver bland annat ett begränsat antal aktörer som kontinuerligt kommunicerar i nätverk. Man måste samtidigt vara öppen för förändringar, både vad gäller omfattning och innehåll i framtida samarbetskonstellationer.

Eriksson (1998) behandlar bland annat hur man skapar sådana goda samarbetsbetingelser. Ett viktigt moment i hans rapport är beskrivningen av samarbetsspiralen, som lanseras som en generell modell:

1. *Samtal*. Det är en förutsättning om man vill åstadkomma strukturförändringar att man samtalar om vad som sker i omvärlden och hur det påverkar. Avsikten är att skapa en förändringsberedskap. Sambandet mellan ekonomi och politik diskuteras mellan politiker, näringsliv och organisationer. Politikernas uppgift är att ange tonen för samtalen och uppmuntra de lokala eldsjälarna.
2. *Samsyn*. Målet här är att, i en öppen diskussion, klarlägga handlingsalternativen och hitta en gemensam syn på vad som kan göras.
3. *Samförstånd*. Nästa steg är att bli eniga om huvuddelarna i vad som skall göras. Målet är en bred politisk enighet. Man bygger vidare på allianser baserade på ömsesidig nytta och gör klart rollfördelningen.
4. *Samverkan*. I detta steg bör man bli enig om hur saker skall genomföras och av vem. Genomförande och samordning sker i olika nätverk. Det betyder att det är de gemensamma visionerna som styr och inte de traditionella strukturerna. Samspelet mellan aktörerna är avgörande för att lyckas. Nyckeln heter "mervärde" för deltagarna och detta måste tydliggöras genom kontrakt eller avtal mellan parterna.
5. *Strukturförändring*. Genom en bra process får man till stånd ett ändrat handlingsätt och utvecklingskraft.

Sotarauta (2000) refererar olika sätt att se på regional utveckling. Han skiljer mellan klassiskt synsätt, processinriktat synsätt och kommunikativt synsätt. Han hävdar att de traditionella planlägningsmodellerna inte fungerar. Det sysslar med historien och inte med framtiden. Medan politiker och professionella planerare fortfarande tror på planlägningsmetoden, fortsätter världen runt omkring att handla i en kontinuerlig interaktiv process oberoende av alla planer. Han hävdar att det interna spelet mellan parterna i sådana processer är lika viktigt för resultatet som en alldeles så nykter analys av regionens styrkor och svagheter. Att lägga till rätta för processen är viktigare än själva planen. Det är också viktigt att börja med deltagarnas egenintresse: varför deltar jag i processen? Det är väsentligt att man själv har klara mål för att engagera sig i partnerskap.

Kvalitén på processen är avhängig av bland annat informationen, mervärdet för deltagarna, eget ägarskap till partnerskapets uppgifter, beröringspunkter mellan deltagarna, lärande, var processen sker, tillit mellan parterna och ansvar för processen. Den goda processen går från diskussion, via insikt, förståelse och ägarskap till en bättre strategisk kunskap. Ett viktigt element för att lyckas är enligt Sotarauta en god processledning; kunskap i att hantera olika maktbaser och spelet mellan parterna. Han hävdar att vi i för liten grad fokuserar på processen och utvärderar sällan varför vi lyckas eller inte. Han pekar speciellt på hur vi lägger till rätta för kommunikation, samhandling och tillit på det mellanmänniska planet. Vi sätter som regel alltför mycket fokus på om analyserna, uppgifterna och resultaten hänger samman och för lite fokus på hur människorna fungerar eller inte fungerar tillsammans i processen. Partnerskap är processer som skall pågå över tiden och då gäller det att skapa bästa möjliga betingelser för lärande, innovativitet och ändrat handlingsmönster. Det säger sig nästan självt att om det skall lyckas, måste man få till en god process där människorna fungerar ihop.

Stabaek (2000) bidrar med en slags summering av de viktigaste rönen inom utvärderingsforskningen i sin utredning för det norska Kommunal- och regionaldepartementet om *Lärande partnerskap*. Han summerar där faktorer som hjälper till att utveckla fungerande partnerskap och faktorer som hindrar desamma.

Faktorer som utvecklar fungerande partnerskap:

- Gemensamma mål
- Klara och definierade roller i partnerskapet
- Uppgiftsanpassad organisation
- Vålförankrad politisk förpliktelse
- Stabila relationer
- Strategisk processledarkunskap
- Hänsyn och ömsesidig respekt
- Öppet informationsutbyte

Faktorer som hindrar fungerande partnerskap:

- Brist på förpliktelse och engagemang
- Brist på flexibilitet (Utrymme att ändra sammansättning och uppgifter?)
- För många prioriteringar
- Kulturella skillnader
- Dolda agendor
- Ingen synlig plattform; varför, hur, vem
- Defensiv hållning
- Undanhållande av information

Med dessa faktorer som grund, och med *Sotarautas* betoning på den interaktiva processen samt *Erikssons* samverkansspiral med en bra beskrivning av dynamiken i partnerskapsarbetet, kan vi konstatera att partnerskapet fungerar i en vågrörelse och att alla typer av partnerskap har karaktären av att vara både strategiska, finansiella och genomförande. Tonvikten mellan rollerna varierar över tiden samt beror av situation och uppgift.

3.3 Kriterier för fungerande partnerskap

Mot denna bakgrund har vi formulerat tolv frågor. Vår hypotes är att dessa frågor innehåller de faktorer som är de viktigaste för att kunna avgöra om ett partnerskap fungerar eller ej. Frågorna används sedan vid analysen av våra egna partnerskap i Kronoberg, Oppland och norra Bohuslän.

1. Har partnerskapet en gemensam förståelse av målen på olika nivå?

- Har parterna en gemensam uppfattning om visioner och mål för regionens utveckling?
- Finns det en överensstämmelse mellan partnerskapets gemensamma mål och den enskilda sektorns egna mål?
- Finns det en gemensam uppfattning om målet med partnerskapet (ambitionerna med samarbetet, mandatet)?
- Finns det klara gemensamma finansiella och operativa mål?

2. Har partnerskapets medlemmar klara och definierade roller?

- Innehåller partnerskapets mandat en uttalad avsikt?
- Har varje part ett klart mandat från sin uppdragsgivare?

- Finns det kunskap och förtrogenhet om varandras uppgifter och ömsesidig respekt för varandras ansvar?
3. Finns det en administration som betjänar partnerskapet?
 - Existerar det ett fast eller ambulerande sekretariat?
 - Har partnerskapet en egen budget?
 - Existerar partnerskapet inom en större organisatorisk ram?
 - Vem rapporterar partnerskapet till?
 4. Finns det en förpliktelse och en förankring hos alla parter?
 - Vem tog initiativet till bildandet?
 - Finns förtroendevalda med i partnerskapet?
 - Finns det en koppling mellan det som partnerskapet diskuterar och diskussioner i politiska fora?
 - Visar sig förpliktelsen i att parterna ställer resurser till partnerskapets förfogande?
 5. Finns det stabilitet i relationerna över tiden?
 - Vilken historia har partnerskapet vad gäller deltagare och sammansättning?
 6. Är sammansättningen optimal i förhållande till mandatet och uppgifterna?
 - Kan man med utgångspunkt från sammansättningen säga att partnerskapet fungerar konserverande eller utvecklande?
 - Om det är ett rent offentligt partnerskap, blir det effektivare om privata aktörer deltar?
 7. Finns det processledningskompetens knuten till partnerskapet?
 8. Finns det ett öppet informationsutbyte?
 - Delar alla parter med sig av viktig information (politiska signaler, budgetfrågor)?
 - Finns det ett informationsutbyte mellan partnerskapet och de enskilda deltagarnas uppdragsgivare?
 - Vilken nytta har den enskilda organisationen av att investera tid och tillit i partnerskapet?
 - Uppfattas det som nyttigt och värdefullt för alla att delta utifrån om det är
 - strategisk arena
 - informationsarena
 - finansiell arena
 - operativ arena (genomförandepartnerskap)?
 9. Har partnerskapet fått konsekvenser för politisk styrning och demokratisk kontroll?
 - Ger de förtroendevalda avkall på möjligheten till politisk styrning och demokratisk kontroll för att uppnå snabbare resultat än man skulle gjort utan partnerskapet?

10. Har partnerskapet etablerat system för kontinuerligt lärande och koordinering mellan deltagarna?
11. Inom vilken geografi har partnerskapet bäst förutsättningar att lyckas?

3.4 Vilka frågor är viktigast?

Alla ovan uppräknade frågor är viktiga, men aktualiteten kan variera över tid, beroende på situationen och vilken typ av partnerskap det är frågan om. Vi påstår att frågorna 1, 2, 4 och 7 sannolikt är de viktigaste oavsett typ av partnerskap och process. Gemensamma mål, klara roller, förpliktelse hos parterna samt kompetent processledning är enligt vår mening de viktigaste. Vi kallar dem de viktigaste partnerskapsinterna faktorerna. Om det finns gemensamt fastlagda mål och en förpliktelse, kommer informationsutbytet, mervärdet och ömsesidigt lärande som en naturlig konsekvens. Självklart är den organisatoriska ramen, sekretariatsresurserna och sammansättningen viktiga. Likväl har de fyra förstnämnda faktorerna en grundläggande betydelse.

Viktiga partnerskapsexterna faktorer är enligt vår mening förhållandet till andra betydelsefulla organ och det geografiska området. De är dock inte av samma grundläggande betydelse även om de kan vara avgörande.

Vår grundläggande hypotes består därför av dessa tolv frågor kompletterat med en värdering av deras betydelse för fungerande partnerskap. Det är detta vi tänker undersöka i analysen av våra egna partnerskap samt i den sammanfattande analysen.

4. Partnerskap i tre regioner i Sverige och Norge

Som underlag för slutsatser vad gäller fungerande partnerskap för regional och lokal utveckling har ett antal partnerskap i tre regioner i Sverige och Norge analyserats:

- Växtkraft mål 3 Kronoberg
- TVXT Kronoberg (Tillväxtavtal)
- Kompetensrådet i Kronobergs län
- Strömstads kommuns partnerskap för lokal tillväxt och sysselsättning
- LAG-gruppen för LEADER II, norra Bohuslän
- Gränskommittén Östfold-Bohuslän
- Arbetsmarkedsrådet i Oppland
- Regional ledergrupp för Lillehammer-regionen.

Här följer en sammanfattning av dessa partnerskapsanalyser som finns i mer utförlig version hos Nordregio eller hos författarna.

– *ESF-rådets Växtkraft Mål 3*, som är ett program finansierat av Europeiska socialfonden. Partnerskapet för Mål 3 bedöms vara väl sammansatt. Det mervärde som kan skapas genom partnerskapsmodellen är i det här fallet att personer med olika kunskap bidrar till helheten och att det i sin tur garanterar en allsidig belysning av problem och möjligheter. Det finns en samstämmighet bland ledamöterna om de övergripande målen. Dessa har diskuterats och konkretiserats i den regionala planen. Partnerskapet Växtkraft mål 3 har goda förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag.

– *Kompetensrådet i Kronobergs län* inrättades efter en proposition i riksdagen. Kompetensrådets uppgift är att utifrån en samlad bild av de regionala utbildningsbehoven, med betoning på flaskhalsproblemen, ge förslag på kort och långsiktiga åtgärder. Det är otvivelaktigt så att tanken med Kompetensrådet är att formera ett fungerande partnerskap för regional utveckling. Vår bedömning är att man inte lyckats. Det är därför svårt att se vilket mervärde Kompetensrådet medfört utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. De främsta skälen för detta är att det egentligen inte finns några former av mål formulerade för rådet eller för den delen en utarbetad handlingsplan.

– *TVXT Kronoberg* grundar sig på ett erbjudande från regeringen om att utveckla regionala tillväxtavtal där regionerna ska arbeta med regionala utvecklingsfrågor mer i programform än vad som varit fallet tidigare. TVXT Kronoberg är till stora delar ett fungerande partnerskap för regional utveckling utifrån tidigare definition. Det finns brister, en av dessa är kopplingen mellan den lokala och regionala nivån. Det råder inget som helst tvivel om att någon form av regionala utvecklingsprogram, där olika sektorer vävs in, även i fortsättningen kommer att finnas på arenan.

Inom det geografiska området *norra Bohuslän i Sverige och Östfold i Norge* finns en lång samarbetstradition mellan offentliga och privata organisationer samt mellan enskilda gränsbor. Gränskommittén startade sitt arbete 1980 som ett samarbetsforum för gränsregionala frågor och blev 1996 ett Interreg II-område, vilket innebar att mycket av aktiviteterna kunde finansieras av EU. Den svenska delen av regionen har under föregående strukturfondsperiod varit föremål för ett stort antal EU-stöd, och därmed

utvecklat en kunskap och erfarenhet av partnerskapets förtjänster och brister som man nu kan använda i det gränsregionala arbetet. För att synliggöra skillnaderna i olika partnerskap inom regionen och dess framgångsfaktorer, belyses även ett delregionalt partnerskap på svensk sida, den rådgivande gruppen för beslut inom EU gemenskapsinitiativet LEADER II, samt ett lokalt partnerskap för ökad sysselsättning och tillväxt i Strömstad Kommun.

Partnerskapet som arbetsform har i de flesta fall varit en positiv erfarenhet i norra Bohuslän och Fyrbodalen. Det har även förorsakat frustration och i vissa sammanhang handlingsförlamning. I dessa fall har mandatet och rollerna varit oklara på flera nivåer. Tillgången på ekonomiska resurser är en mycket kraftig drivkraft för partnerskapets aktivitet och engagemang. Gränskommittén är ett exempel på detta, aktiviteten i kommittén ökade starkt när tillgången på Interreg-medel blev en realitet. EU:s krav på att utveckla partnerskap, för att driva frågor av gemensamt intresse i ett underifrån perspektiv, har medfört att fler människor idag deltar i det lokala och regionala utvecklingsarbetet. De är möjligtvis inte fler till antalet, om vi jämför med när de politiska partierna hade en stor aktivitet, med det är fler personer involverade utifrån andra roller än som partipolitiker och offentliga tjänstemän. Förändringar är alltid svåra, men partnerskap upplevs av det stora flertalet som en nutidsanpassad form för demokratisk utveckling samt lokal och regional utveckling

De partnerskap i *Opplands fylke* som analyseras är Arbetsmarkedsrådet i Oppland och den regionala ledargruppen i Lillehammer.

– *Arbetsmarkedsrådet i Oppland* (etablerat 1991) har ett mandat som går ut på att samordna genomförandet av fylkesplanens mål, strategiska insatsområden och prioriterade åtgärder vad gäller näringslivsutveckling, delar av infrastrukturen, arbetsmarknadsfrågor och kompetensutveckling. Detta görs i huvudsak genom det årliga regionala utvecklingsprogrammet (RUP). Rådet är styrgrupp för utarbetandet och utvärderingen av programmet. Arbetsmarkedsrådet har den senaste fyraårsperioden fungerat som ett genomförande partnerskap, men rådets roll har efterhand tagit både en finansiell och strategisk roll. Rådet agerar på många sätt som fungerande partnerskap för regional utveckling. Det är ansett som ett viktigt forum för de ingående medlemmarna. Tilliten mellan aktörerna är stor och processen med den regionala utvecklingsplanen (RUP) anses som viktig för att skapa en förståelse för ett tvärsektorielt arbets- och synsätt. Å andra sidan har partnerskapsarbetet avslöjat målkonflikter mellan sektorerna på operativ nivå, och en motvilja att låta sig samordnas med, och av, andra. Idén med regionala anpassning av sektorsanslagen är också svårt att genomföra i praktiken. Erfarenheter visar att en ”politik för regionen” ofta stöter på patrull i form av en hierarkisk sektorspolitik, något som gör det svårt att skapa synergieffekter mellan sektorerna.

Arbetsmarkedsrådets mandat bör omformuleras med sikte på att skapa en enighet om ambitioner och uppgifter, både på en principiell nivå och mer konkret knutet till enskilda projekt. Det bör övervägas om den politiska styrningen, och därmed förankringen, kan förbättras. En breddning av rådet med representanter från näringslivet och andra parter från intresse- och ideella organisationer bör också övervägas. Arbetsmarkedsrådet bör mer tydligt klargöra rutiner för hur partnerskapet kan utvärdera, rapportera och lära av det arbete som görs.

– *Regional ledergruppe i Lillehammer-regionen* formerades efter OS 1994 av Öyer, Gausdal och Lillehammers kommuner tillsammans med Opplands Fylkeskommun (motsvaras av landsting i Sverige). Ett tätare samarbete mellan aktörerna tog formen av en fylkesdelplan. Processen i genomförandet av fylkesdelplanen i Lillehammerregionen har skapat en förståelse för, och en arena, att diskutera regionala utvecklingsfrågor i regionen. Att processen har skapat en gemensam målförståelse bevisas till exempel genom att partnerskapets namn ändrades från Sör-Gudbrandsdal till Lillehammerregionen. Många av de projekt som togs in i handlingsprogrammet har följts upp och medfört en hel del resultat. Det finns ett fortsatt engagemang i ledningsgruppen även om många ledamöter bytts ut i styrelserna. Frågan om privata aktörer skall inbjudas i arbetet med att förverkliga regionala utvecklingsuppdrag inom till exempel turismen är en viktig frågeställning. Arbetet med fysisk planering har haft en klart lägre prioritering än de andra insatsområdena, ungdomsfrågor och näringslivsutveckling.

5. Fungerande partnerskap – vad krävs?

5.1 Är det möjligt att generalisera våra erfarenheter?

Självklart är det svårt att generalisera utifrån erfarenheter baserat på ett antal partnerskap i tre regioner. Detta är först och främst ett försök till en kvalitativ analys av centrala frågeställningar och vad som skall till för att de skall kunna fungera bättre.

Vi antar likväl att vår analys antyder de *generella* krav på fungerande partnerskap (jfr kap 3.3) och att våra *rekommendationer* har relevans för andra partnerskap. Även om våra partnerskap inte är många, täcker de likväl en bredd, från gränsöverskridande (Norra Bohuslän och Gränskommittén) och lokala (Strömstad), via olika regionala partnerskap inom ett län/fylke (Arbetsmarknadsrådet, partnerskap omkring TVXT m.fl.) till interkommunalt partnerskap (Regional ledargrupp, Lillehammer).

5.2 Har partnerskapen en gemensam förståelse av mål på olika nivå?

Kriserna eller hoten samlar oss bakom samma fana. Utifrån vår erfarenhet hänger gemensam förståelse av mål samman med varför partnerskapet uppstod. Partnerskap i regional utveckling uppstår ibland som resultat av en gemensam krisförståelse, något Westholm också pekar på. Partnerskapet blir en strategi för att lösa problem som en enskild instans, oftast den offentliga, inte klarar att lösa ensam. Med detta som utgångspunkt har de flesta av våra partnerskap haft en klar gemensam uppfattning av vilket problem som skall ställas och vilket överordnat mål som skall nås. Undantaget i detta sammanhang är Kompetensrådet i Kronobergs län, där det inte verkar finnas en gemensam uppfattning av målen. Det är också vår erfarenhet att skrapar man lite på ytan av både TVXT Kronoberg, Arbetsmarknadsrådet i Oppland och andra partnerskap, finns det en skiljelinje mellan näringslivet och det offentliga omkring målen. Likväl samlas man under samma fana. Att bekämpa arbetslösheten och öka antal arbetsplatser har varit och är centralt i alla partnerskap.

Förväntningar om nytta och mervärde samlar oss.

Undantaget från regeln om krishantering är kanske Regional ledargrupp Lillehammer och Gränskommittén mellan Norra Bohuslän och Östfold:

Regional Ledargrupp i Lillehammer-regionen är ett rent offentligt partnerskap etablerat i kölvattnet på en strategisk planprocess som ett samarbetsorgan mellan kommunerna. Motivationen var först och främst knuten till att bättre kunna utnyttja investeringar efter Lillehammer-OS år 1994. Samtidigt finns det förväntningar på ett ökat samarbete om kommunala tjänster med sikte på mer rationell drift och att därmed dämpa den kommunala ”finansieringskrisen”.

Gränskommittén är inte heller skapad på basis av en kris, men som en arena för interkommunala frågor på var sida om Svinesundsbron. Gränskommitténs syfte, mål och antal medlemmar har ändrat sig under loppet av de 20 år som den har verkat. Gränskommittén är ett exempel på ett samarbetsforum som existerade innan partnerskapsbegreppet infördes.

Partnerskap etableras för att få EU-medel

Detta är en av de viktigaste orsakerna till att partnerskap etableras, ofta s.k. genomförande partnerskap. Våra erfarenheter visar att sådana ”pålagda” partnerskap kan ha hög grad av gemensam språkförståelse och att de har gemensamma intressen av att

säkra finansiering av viktiga projekt. Frågan är om det gemensamma målet går djupare än att tillförsäkra sig om extra pengar?

Gemensam krisförståelse ger inte automatisk ändring av beteendet

En gemensam förståelse av de överordnade målen för regional utveckling betyder inte nödvändigtvis att parterna har gemensam förståelse för ambitionerna med själva partnerskapet och den enskilda partens roll och ansvar. Våra erfarenheter visar att den enskilda parten ofta har sin egen syn på vilka ändringar i strategier, politik och resursbehov som är nödvändiga för att nå målen. På denna nivå kan målen ofta vara motstridande.

Ett exempel från Strömstad är att många företagsägare ser lägre kommunalskatt som en stark drivkraft för kommunens utveckling, men om detta råder det ingen politisk enighet. När dessa argument kommer upp i diskussion i partnerskapet har processledarens hantering stor betydelse. Det är viktigt att argumenten kan framföras utan att det utvecklar sig till en partipolitisk diskussion i partnerskapet.

5.3 Har partnerskapets medlemmar klara och definierade roller?

Inget av partnerskapen i de tre regionerna har mandat som klart definierar medlemmarnas roller. De organisatoriska ramarna är klara, men mandatet ger inga preciseringar av de förväntningar som ställs på den enskilda medlemsinstansen, eller den roll de förväntas fylla.

Vår erfarenhet är att de som deltar i partnerskapet är där i kraft av att representera en organisation eller ett intresse och att den rollen är klart definierad. Kravet är att uttrycka förväntningar på partnerskapet som sådant, vilket ansvar den enskilde har som medlem och det mervärde som partnerskapet skall utlösa.

Våra undersökningar visar att de olika parterna intar olika roller eller "tilldelas" olika roller: "Museivakterna" ser till att ingen gör något som strider mot gällande lagar, regelverk, praxis eller nationell politik. "Gisslan" dras med i partnerskapet för att säkra genomslag och uppslutning kring viktiga ämnen när de senare skall behandlas administrativt och politiskt i de olika instanserna. "Propellrarna" är ambitiösa å partnerskapets vägnar och vill hela tiden pressa fram lösningar.

Karppi (2000) har en lite annan, men liknande observation. I sina studier av regionaliseringsprocessen i EU och det transnationella samarbetet i Östersjön säger han att de olika aktörerna har olika *trösklar* för att delta i ett partnerskap. Han delar in aktörerna i föregångare (prime movers), andra som är snara att komma med (fast adopters), medan andra är mer villrådiga (late starters). I våra partnerskap finner vi alla tre kategorierna.

Självklart finns det "idealistiska" partners som har regionens utveckling som huvudintresse. Troligtvis är propellrarna, *the prime movers*, representanter för denna grupp. I ett partnerskap visar likväl vår erfarenhet att det är svårt att finna parter som bara har egoistiska motiv. Utmaningen blir därmed att manövrera i ett farvatten där det kan vara en viss nytta för alla - där egenintressen drar de gemensamma intressena framåt. I en eller annan form och vid en eller annan tidpunkt kan nyttan för den enskilde överstiga kostnaden vid deltagande. Det är bland annat i detta sammanhang som behovet av professionell strategisk processledning är avgörande.

Processledaren kan vara mer än en ordförande. I ett partnerskap med ”svaga” och ”starka” aktörer krävs det att processledaren verkligen leder mötena. Alla bör få möjlighet att ta till orda och det bör krävas att alla tar ställning. Om inte detta sker blir det god grogrund för propellrar och museivakter, eller för allmän likgiltighet. Processledarfunktionen är en maktfaktor.

Kan vi leva med oklarhet och osäkerhet?

Partnerskapet är en ny arena, inte institutionaliserat och inte formaliserat i den grad som den ordinarie verksamheten är. Det ligger i partnerskapets natur att rollerna aldrig kan bli helt kristallklara och att inte alla kan vara helt likställda (jfr. Fråga 10 nedan). Våra erfarenheter är att partnerskapen ofta dryftar frågor som ligger i gråzonen mellan offentliga instanser och privata aktörer och intressen. I denna gråzon är det svårt att klart definiera rollen till den enskilde. Det mest realistiska är att etablera några gemensamma principer för partnerskapsarbetet.

Partnerskap är en dynamisk arbetsform som skapar behov av ömsesidig öppenhet kring mål och mandat

Vår erfarenhet är att rollerna är enklare att definiera när det handlar om genomförandet av en konkret sak eller ett projekt. Då är det också enklare att få klara svar från den enskilda parten när det gäller vilka resurser den kan bidra med, direkt eller indirekt.

Utifrån vår erfarenhet är den traditionella sektorsrollen så starkt befäst att det är svårt att få de starka sektorerna att spela med helt öppna kort. I ett *väl fungerande partnerskap* kan och bör de olika parterna ha åsikter om varandras verksamhet, men detta är en stor utmaning i praktiken.

Vi använder inte fullt ut det mandat vi faktiskt har!

Mandatet är en sak. De oskrivna reglerna är en annan och de kan inte så lätt skrivas om. Vår erfarenhet visar att mandatet i utgångsläget går ganska långt. De ger ofta många möjligheter för partnerskapet att vara utvecklingsorgan. Partnerskapsarbetet förutsätter ofta att det finns en vilja att utnyttja frihetsgraden som har givits.

Vår erfarenhet är att användningen av mandatets frihetsgrad i praktiken ofta bör anpassas till museivakterna eller the late starters. Samtidigt ”pressas” dessa ofta in i en högre takt av just propellrarna eller the prime movers.

Avsaknaden av kunskapen om varandra är utifrån vår erfarenhet en annan orsak till att mandatet faktiskt inte används fullt ut. Avsaknaden av kunskap om andra parter verksamhet och ansvarsområde gör att man inte ser de möjligheter som bjuds.

Kunskaper om varandra är avgörande för den ömsesidiga respekten

Offentliga instanser saknar ofta kunskap om varandra liksom offentlig och privat sektor saknar kunskap om varandra. I detta tvärspektoriella och kombinerade privat-offentliga arbete, är det ett stort behov av en grundlig introduktion till arbetet och ömsesidig kompetensutveckling. I detta sammanhang är just samtalen helt avgörande, något Eriksson ger en god beskrivning av i samverkansspiralen.

5.4 Finns det en ändamålsenlig organisation/administration som tar sig an frågorna i partnerskapet?

Alla partnerskap i Kronoberg, Oppland och Norra Bohuslän har en eller annan form av sekretariat, de existerar inom en större organisatorisk ram och har klara rapporteringsplikter. Några partnerskap förvaltar dessutom egna budgetar. Våra erfarenheter från de tre regionerna visar att det är en klar förutsättning för ett fungerande partnerskap att det finns resurser och adekvat kompetens till att betjäna partnerskapet. Det kan vara en eller någon av parterna som har ett klart ansvar för att driva arbetet framöver och sekretariatet bör knytas tätt till denna/dessa parter.

Vår erfarenhet visar också att partnerskapen trots att de existerar inom en större organisatorisk ram, bör få en hög grad av reell beslutsmyndighet i de ämnen som ligger inom mandatet. Om partnerskapet upplever att andra överordnade organ upprepade gånger ändrar eller omintetgör partnerskapets avgöranden, kommer partnerskapet snabbt att upplösas eller inta rollen som ett informationsutvecklingsorgan, istället för ett utvecklingsorgan. Ledningen och sekretariatet kan ges makt eller fullmakt till att leda partnerskapet och det kan finnas ett mandat och vissa ekonomiska resurser som gör att partnerskapet kan ta initiativ.

Ett fungerande partnerskap kräver en ändamålsenlig organisation som kan betjäna partnerskapet. Någon bör ha huvudansvaret för att leda arbetet och partnerskapet bör ges tillräcklig fullmakt.

5.5 Finns det förpliktelse och förankring hos alla partner?

Det betyder inte så mycket vem som tar initiativet?!

Att partnerskapet bildas utifrån ett lokalt eller regionalt initiativ är troligtvis en fördel när det gäller känslan av förpliktelse och förankring, men utifrån vår erfarenhet behöver det inte vara avgörande vem som initierar partnerskapet: om det är top-down eller bottom-up, om det är statligt initierat eller lokalt eller regionalt initierat. Vår erfarenhet är att ett partnerskap kan fungera bra oberoende av vem som initierar det. Det viktigaste och mest kritiska är emellertid fasen efter initiativet - den processen där gemensamma mål och erkännanden skall utvecklas parterna emellan - på regional och lokal nivå. Ägarskapet skall utvecklas och spridas. I denna fas ställs det stora krav på processen.

Kronoberg kan vara ett relevant exempel. Tillväxtavtalen var ett erbjudande från de centrala myndigheterna och om man godtog erbjudandet måste regionen etablera ett regionalt partnerskap. Regionen hade en strategi och adopterade snabbt erbjudandet och har försökt att göra processen till "sin egen". Erfarenheterna i denna rapport visar att detta har fungerat på samma sätt som Arbetsmarknadsrådet i Oppland, som var ett regionalt partnerskap med lång förhistoria.

En av orsakerna till att den svenska regeringens initiativ till Regionala Tillväxtavtalet mottogs väl var enligt vår uppfattning förväntningarna om ökade resurser och inflytande på hela det regionala "tillväxtkapitalet" – "en påse pengar till regionerna". Alla parter skapade sig sina egna förväntningar. Till all lycka etablerades partnerskapen och man skapade relationer i partnerskapet som de flesta såg nyttan av, även om man efterhand uppdagade att Arbetsmarknadsstyrelsen, Länsarbetsnämnderna, Energimyndigheten med flera fortfarande hade sitt regelverk. Man resonerade "Jaha, det var

som vanligt men nu är vi ju här och vi försöker väl göra något bra av detta”. Kanske kan det påstås att deltagarna i partnerskapen uppdagade ett mervärde som de kunde luta sig mot när deras ursprungliga förväntningar inte infriades?

Vår erfarenhet är att ett top-down initiativ kan fungera bra, men det förutsätter som oftast ett ärligt och uppriktigt budskap från toppen, delegering och regional frihet. Igen är tillit ett nyckelord. Troligtvis är tilliten till Tillväxtavtalen och partnerskapet något naggad i kanterna bland kommunerna och företagsledarna i många regioner i Sverige på grund av att många förväntningar omintetgjordes.

Fripassagerare eller bidragsbetalare?

Vår uppfattning och erfarenhet är att det är denna fråga som är det egentliga provet på om partnerskapet är ett *reellt* partnerskap. Speciellt gäller denna fråga om förpliktelsen materialiserar sig genom att den enskilda instansen kanaliserar resurser genom att följa upp partnerskapets prioriteringar. Man kan kalla detta ”Knytkalasprincipen”: Alla behöver inte nödvändigtvis bidra med lika mycket, man alla förväntas bidra utifrån det de kan eller förmår.

Alla skall skriva verksamhetsberättelser!

Våra gemensamma erfarenheter visar att många av parterna är något reserverade, men att de likväl är villiga att bidra i den mån de ser nyttovärdet. Det blir oftast partnerskapets ledning som kan ”sälja” argumenten om nyttovärdet i utgångsläget. Erfarenheten visar också att har man först startat ett konkret samarbete med någon av parterna, finns det en tendens till att samarbetet fortsätter och ofta förstärks.

Erfarenheterna från Norra Bohuslän och de övriga regionerna visar att grunden till att någon av parterna sällan bidrar, huvudsakligen är på grund av att partnerskapets arbete ligger långt vid sidan om sektorns eller deltagarnas primära verksamhet.

Kritiska parter är troligtvis ett helt nödvändigt ”ont”. Kritiska frågor ger många propeller snabb kontakt med verkligheten. Kritik sätter nyttovärdet i centrum. Alla instanser i partnerskapet skall rapportera något i sin årsredovisning och vill gärna få ut det mesta möjliga av sin resursförbrukning. Detta är ett helt legitimt förhållande.

Precis samma förfarande hindrar riskvillighet hos den enskilda parten. Allt utvecklingsarbete innehåller större eller mindre riskmoment och hela partnerskapsidén grundar sig på att man gemensamt är villig till nytänkande. Med för stort fokus på kortsiktig nytta är man i liten grad villig till att ta långsiktig risk. (jfr. också fråga 6).

Vår erfarenhet bekräftar att det i partnerskapet blir en tudelning mellan ”det stora” och ”det lilla partnerskapet”, där det lilla partnerskapet är den kärna av partnerskapet som ämnar att koordinera, samordna, samfinansiera och genomföra målen. De resterande parterna som befinner sig i ytterkanterna ser först och främst på partnerskapet som ett informationsutvecklingsorgan.

Vår erfarenhet är att någon av parterna också väljer att inta en position utanför denna lilla kärna även om de har möjlighet att bidra med resurser. Detta kan bland annat vara knytet till försvar av revir. Det blir en slags motvilligt deltagande partners eller partnerskapets museivakter som vi också har kallat dem. Detta kan av och till också grunda sig på personliga hållning och organisationskultur.

5.6 Finns det en stabilitet i relationer över tid?

Är kontinuitet och stabilitet viktigt för partnerskapets arbete? Är det relationerna mellan parterna, eller är det relationerna från den enskilde medlemmen tillbaka till egen organisation som är viktig?

Erfarenheterna från alla våra partnerskap visar att instabil representation och liten kontinuitet i personer går ut över partnerskapets effektivitet. De små partnerskapen är troligtvis mest utsatta, medan det i de större partnerskapen ofta finns en stabil kärna som gör att skiften inte i samma grad bromsar partnerskapets effektivitet.

5.7 Är deltagandet och sammansättningen väl anpassade till det mandat och de strategier och program som skall utvecklas och genomföras?

Våra erfarenheter är att de etablerade institutionerna och intressegrupperna i huvudsak är med i partnerskapen. Partnerskapen kan också i viss mån fungera bevarande, så som *Westholm* (2000) pekar på i sin utredning.

Det finns också ett spänningsfält (kreativt sådant?) i det att ha med de tunga institutioner som sitter på formell beslutsmakt på den ena sidan och nya organ, grupper, företag som kan presentera nya idéer och skapa förnyelse på den andra.

En annan poäng som vi vill framhäva, är behovet av att byta ut parterna efterhand som arbetet byter innehåll. Det måste även finnas mod bland deltagarna att upplösa partnerskap

Om intresset för att delta sviktar, om många inte längre känner det som en relevant arena, är nedläggning det riktiga valet. Ett danskt ordspråk säger: "Frivillighet lever av lust och dör av plikt".

Vår erfarenhet är alltså att det är en målkonflikt mellan kravet på kontinuitet och kravet på en sammansättning som inom en viss tid bör anpassas till innehållet i partnerskapets arbete. Vår rekommendation är att säkra den rätta sammansättningen på bekostnad av kontinuiteten, men att detta kan försöka kompenseras med att nya partners får en grundlig introduktion och upplärning i arbetet.

5.8 Finns det strategisk kompetens i processledning knutet till partnerskapets ledning?

Framgång är beroende av dynamisk processledning och faktor X: Tur, personlig kemi och känslor

Vår erfarenhet motsvarar Terje Stabæks värderingar av behovet av kompetens i strategisk processledning. Partnerskapet är i utgångsläget byggt på frivillighet. Förhandlingar och kompromiss är helt nödvändiga och den kompetens som ledningen av partnerskapet har om strategiska processer, gruppsykologi och förhandlingsteknik kommer att i hög grad avgöra hur väl partnerskapet fungerar.

En dynamisk processledare bör kunna värdera när arbetet kan forceras för att nå synliga resultat (i Norge talar man om "små söta succéer") och bör också veta när processen skall bromsas, så att man kan föra grundligare diskussioner och återigen uppnå enighet.

5.9 Finns det öppen informationsutveckling?

Vår erfarenhet är att det försiggår en utsträckt informationsutveckling på partnerskapsmötena och mellan partnerskapets ledning och den enskilda parten mellan mötena. Orsakerna till detta är flera. Samarbete och samordning existerade länge innan begreppet partnerskap introducerades. Partnerskapsarbetet är därför inte något radikalt nytt. Många av parterna har och har haft samarbetsprojekt vid sidan om partnerskaps kärnområde. De undersökta medlemmarna i partnerskapen ser på informationsutvecklingsfunktionen som något av det mest nyttiga vid partnerskapet.

Samtidigt vi att det alltid kommer att vara ett visst tillbakahållande av information. Konfliktfyllda teman göms undan. Parterna försöker att koncentrera sig på frågor man är eniga om framför frågor som man är oeniga om. Detta kan självklart vara positivt, såvida det inte är stora oenigheter som i realiteten hindrar arbetet.

Ett tredje moment är att alla medlemmarna i partnerskapet företar en silning av informationen och fokuserar på de frågor som de tror de andra i partnerskapet faktiskt kan ha intresse av.

Informationsutbytet är en viktig del av partnerskapets funktion och vi tror att system för detta bör utvecklas. Erfarenheter från Strömstad visar att parterna har behov av mer information om varandra och hur man eventuellt kan göra mer aktivt bruk av partnerskapet som ett informationsnätverk.

Partnerskap döljer konflikter och söker efter harmoni, något som kan ge konservativa partnerskap, men som samtidigt kan säkra genomförandet av gemensamma initiativ framför splittring.

5.10 Vilken nytta har den enskilda organisationen av att investera tid och tillit i partnerskapet?

Erfarenheter från Oppland (Arbetsmarknadsrådet) visar att det ”stora partnerskapet” i *Hallins* betydelse av ordet uttrycker mest nytta knutet till partnerskapet som informationsarena och som arena för att diskutera strategiska frågor. Det ”lilla partnerskapet” går ett steg längre och uppfattar det dessutom som en nyttig finansiell och operativ arena.

Erfarenheterna från Kronoberg och Norra Bohuslän visar att partnerskapen överlevde, trots att förväntningarna på Tillväxtavtalen och det regionala tillväxtkapitalet inte infriades. Det samma gäller Arbetsmarknadsrådet i Oppland, som fortfarande är en högt värderad arena till och med efter snart tio års existens. Medlemmarna i partnerskapen har enligt vår mening uppdagat ett mervärde som de inte hade förutsett och som de inte önskar att gå miste om. Mervärden (1+1=3) handlar om personliga kontakter, informationsnätverk, vinster i planläggning och budgetering som en följd av ökade kunskaper, samarbete om saker och förenkling av kommunikationen mellan instanser etc. Uttryckt på ett annat sätt:

- Lärande partnerskap, kunskap om andra regionala och lokala aktörer.
- Få kunskap och bli delaktig i projekt och utvecklingsområden som inte direkt ingår i egna ansvarsområden.
- Kan arbeta effektivt utifrån nya organisationsteorier.

- kan med kraft driva viktiga frågor för regionen framöver, på en arena där både ideella, privata och offentliga aktörer är samlade.
- Det är komplement till den representativa demokratin.

5.11 Har det etablerats system för utvärdering och lärande inom partnerskapets ramar?

Projektgruppen har i för liten grad värderat och dryftat om partnerskapen har tillfredsställande system för utvärdering och lärande. Ett lärande partnerskap är ett partnerskap som har förmåga att generera, utveckla och omsätta ny kunskap. Till en viss grad gör alla de omtalade partnerskapen detta, men det saknas i hög grad ett systematiskt upplägg för att tillvarata denna del av arbetet. I bästa fall är det deltagarna i partnerskapet som för in ny kunskap och som lär ut och kan omsätta ny kunskap i den egna organisationen. De traditionella systemen för rapportering och utvärdering gäller självklart i enstaka projekt, men också här är systemen för spridning och debatt dåligt utvecklade.

5.12 Har partnerskapet fått konsekvenser för politisk styrning och demokratisk kontroll?

Våra undersökningar bekräftar aktuell forskning på området. Flertalet av partnerskapsmedlemmarna (läs politikerna) erkänner att partnerskapsmodellen har fått konsekvenser för det politiska styrandet och den demokratiska kontrollen, men de anser likväl att partnerskapet är ett positivt inslag - något som bidrar till ökad genomföringskraft och vidareutveckling av demokratin.

Enligt vår mening är något av det viktigaste i förankringsprocessen att få deltagarna i partnerskapet att förstå att de inte sitter där bara för att tillvarata sina egna intressen, men att de sitter i ett forum för det allmännas bästa. Vår erfarenhet, bl.a. från Mål 3 partnerskapet, visar att engagerade mötesdeltagare, snabbt svalnar och glömmer sitt ansvar som partner när han eller hon kommer tillbaka till sin arbetsgivare. Då intas oftast den traditionella och trygga sektorsrollen igen.

Erfarenheten visar likväl att den politiska förankringen och deltagandet är en av de mest kritiska faktorerna i detta arbete och att ledningen av partnerskapet och varje enstaka medlemsorganisation har ett stort ansvar för att sprida information från partnerskapet.

Representativiteten i partnerskapen speglar i mångt och mycket deltagande aktörers sammansättning utifrån t.ex. jämställdhets- och integrationsperspektiv. Det finns alltid risker att detta konserverar rådande strukturer.

5.13 På vilken nivå (lokalt/regionalt/nationellt) har partnerskapet som forum för tillväxt och utveckling bäst förutsättningar för att lyckas?

Planläggningsperspektivet eller utvecklingsperspektivet

Erfarenheterna från våra tre regioner visar att geografän kan ha en viss betydelse. Utifrån ett planläggningsperspektiv är klart avgränsade administrativa områden en fördel på grund av att det i dessa finns tillgänglig statistik, ofta på en detaljerad nivå. Det är också så att de personer som kan tänkas ingå i olika samarbetskonstellationer känner eller har kännedom om varandra.

Utifrån ett utvecklingsperspektiv kan däremot arbete inom administrativt avgränsade områden vara en nackdel. Det är inte givet att uppgiften eller problemet som skall lösas överensstämmer med de administrativa gränserna. Varje fråga har sin egen geografi. Det persongalleri som kan vara en fördel utifrån ett planläggningsperspektiv kan vara en nackdel utifrån ett utvecklingsperspektiv.

I Sverige arbetar både Växtkraft mål 3 och tillväxtavtalen med länen som utgångspunkt. I mål 3 upplevs inte länsgränserna som ett problem och egentligen inte heller i sammanhang med tillväxtavtalen. I den svenska nationella utvärderingen av tillväxtavtalen konstaterades det likväl att det endast fanns ett fåtal gränsöverskridande samarbetskonstellationer och i ännu mindre grad någon gemensam analys mellan länen. Troligtvis är detta något som kommer att utvecklas i nästa generations tillväxtavtal.

Finns det en optimal geografi?

Eftersom varje fråga har sin geografi finns inget generellt svar på frågan om det finns en optimal geografi. Gränser som kan lägga hinder i vägen för ett fruktbart samarbete kommer alltid att finnas, antingen de är reella eller bara inbillade. Frågan har likväl en viss betydelse för resultatet. Det går kanske inte an att finna en optimal geografisk indelning, men det går säkert an att komma ett steg vidare genom att diskutera frågan. Detta hänger också samman med vilka parter som skall delta i ett partnerskap. Det är viktigt att geografin överensstämmer med uppgifterna och målen, samt med åtgärderna. Det är troligen bättre att företa en klar geografisk avgränsning, som självklart kan korrigeras, än att inte göra något överhuvudtaget.

För ett antal år sedan lade Länsstyrelsen i Kronobergs län fram en översikt över olika myndigheters och statliga verksamheters administrativa indelning. Det visade sig att ingen egentligen hade samma planläggningsgeografi. Det betyder att det ofta är svårt att finna gemensam utgångspunkt och också gemensamt problem som skall lösas. De svenska Kompetensrådets uppdrag har också länet som utgångspunkt. Det innebär i första omgången att kommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna skall uppnå enighet och realisera samordningsfördelar. Här kunde det kanske vara riktigare att ha arbetsmarknadsregionen som utgångspunkt.

När det gäller den geografiska indelningen av Tillväxtavtalen styrdes den i hög grad av den ekonomiska tilldelningen. Uppdragen gick till respektive länsstyrelse. En annan faktor är tidsfaktorn. Tillväxtavtalen skulle utarbetas under en stark tidspress. Man fick samla de parter man kände väl och skynda sig i mål för att inte gå miste om ekonomiska resurser.

6. Vart leder partnerskapsmodellen? – En diskussion

Partnerskapets framgång är beroende av dynamiken internt i partnerskapet (i möten, i samhandlingen) och av yttre faktorer (ramavtal, relationer till andra organ etc.). De fyra mest grundläggande och kritiska *partnerskapsinterna* faktorerna är enligt vår mening:

1. En gemensam uppfattning av målen för den regionala utvecklingen
2. En gemensam uppfattning av partnerskapets ändamål och roll (inkl den enskilda parterns roll) relaterat till detta
3. En reell förpliktelse från alla parter och att var och en har tillräckliga fullmakter
4. En ledning av partnerskapet som har legitimitet och kompetens inom strategisk processledning (tjänstemannanivå).

Om dessa faktorer tas tillvara kommer partnerskapet i utgångsläget att vara baserat på ett mervärde för alla och det kommer att ligga ett egenintresse i att ta tillvara de möjligheter som dyker upp.

De mest grundläggande *partnerskapsexterna* faktorerna är:

1. Förhållandet till den politiska styrningen och den demokratiska kontrollen, där politikerna måste avge makt till partnerskapet i byte mot genomförandekraft och där det politiska styrandet får finna nya former och politikerna får delta på nya arenor.
2. Förhållandet till de sektorsintressen som den enskilda parten är en del av och som skall avge makt till partnerskapet (ev. ge frihet till regionala anpassningar), med syfte att uppnå gemensamma mål på ett mer effektivt sätt.

Frågan om geografisk nivå för partnerskapsarbetet är intressant, men inte väsentligt. Varje fråga eller varje problemställning har sin egen geografi och arbetet måste i största möjliga grad anpassas till detta.

6.1 Sektorspolitiken präglar partnerskapet

Vi kan slå fast att kraven inom regional utveckling är komplexa och berör många sektorer och aktörer, både offentliga och privata. Det finns behov av att de olika aktörerna har gemensamma visioner och gemensamma uppfattningar om vad som är regionens mål och vad som skall till för att nå dem. Det är en krävande process att komma fram till en sådan enighet. De olika parterna har olika utgångspunkt för vad de anser vara viktigt för regionen. De kommer att använda partnerskapsarenan för att främja sina mål och synpunkter. Frågan är om en sådan förhandlingsarena som detta egentligen kommer att ta tag i de mest centrala frågorna för den regionala utvecklingen eller om ”maktkampen” mellan de olika aktörerna är det som kommer att stå i centrum. Det finns en viss risk för att det inte är någon neutral analys av vad som tjänar regionen bäst, som kommer att ligga till grund för partnerskapets arbete. Både våra och andras undersökningar visar att det uppstår en skillnad mellan de aktiva parterna och de något mer passiva. De aktiva löper en risk att vara för dominerande där de ”passivas” röst kvävs. Ett intressant område att se närmare på är vad som präglar partnerskapets

arbete: Ett genuint intresse för regionens framtid, eller en form av maktkamp och kontroll mellan parterna.

Om man lyckas med att komma fram till gemensamma mål för den regionala utvecklingen, kommer sådana mål att vara så pass generella att de inte skapar de riktigt stora konflikterna. Det är när man skall konkretisera detta i form av regionala lösningar och ålägga parterna finansiering och genomförande, som det kan bli svårare. Man kan på detta stadium komma att stöta på sektorspolitiken i form av centrala krav till standardlösningar och stramt styrande av regionala sektorsmyndigheter.

Våra undersökningar visar att sektorspolitiken präglar partnerskapets arbete. I och med att deltagandet var frivilligt, är det egennyttan som kommer att prägla sektorernas insats i partnerskapet. Sektorerna har satts att tillvarata avgränsade men viktiga uppgifter å samhällets vägnar. Sektorsintressena är därför en helt legitim del av ett partnerskap. Just i detta ligger partnerskapets styrka. Genom partnerskapet kan man leta upp områden där det finns gemensamma intressen av nya lösningar, medan uppgifter som var sektor bäst löser var för sig, fortfarande kan lösas där. Men här ligger också partnerskapets svaghet. Olika sektorer har olika kultur för hur långt de kan gå i förhållande till centrala pålagor. Vi kan visa på sektorer med ansvar för närliggande och delvis överlappande uppgifter, som upplever graden av lokal frihet till att företa lokala anpassningar mycket olika. Detta sätter klara gränser för partnerskapets arbete.

Egennyttan är ett centralt motiv för bildande av lokala partnerskap. Huvudmålet för parterna kommer att vara att de antingen kan realisera initiativ som de inte mäktar var för sig, eller att de kan få ut mer eller bättre resultat av egen insats och pengar. Detta reser en del frågor. För det första, kommer lokala partnerskap att kunna bli något annat än en förlängning av sektorspolitiken på lokal nivå, där de starkaste parterna sticker med vinsten? För det andra kommer lokala partnerskap, som i hög grad kommer att domineras av lokala sektorsmyndigheter, att kunna bli något mer än att på något annat sätt förvalta offentliga åtgärder? Det kan också resa frågan om sektorernas fokus på egennytta leder till att sådant partnerskap i för hög grad koncentrerar sig på lösning av de offentliga uppgifterna och i för liten grad mäktar att ta tag i de stora regionala kraven i ett samarbete med de tunga aktörerna inom den privata sektorn. Det är ett faktum att bankerna lånar ut mer pengar till näringslivet än någon offentlig åtgärdsapparat någonsin kan komma till att disponera. Det är också ett faktum att de stora tunga näringslivsföreträdarna betyder långt mer för regional utveckling än alla gemensamma målformuleringar ett regionalt partnerskap kan komma åstadkomma.

6.2 Demokratiparadoxen

Arbetsättet för ett partnerskap innebär att representanter för olika sektorer, lokalt näringsliv och lokala organisationer diskuterar sig fram till en enighet om prioriteringar och initiativ som skall finansieras och genomföras. Det är alltså inte ett eget demokratiskt valt organ som är ansvarig för partnerskapets arbete. Det förutsätter att varje enskild aktör sörjer för att demokratin tillvaratas på sedvanligt sätt i varje sektor under tiden och i efterhand. Våra och andras undersökningar visar att de som är aktiva i partnerskapen inte ser det som något stort problem att viktiga beslut fattas utanför de vanliga demokratiska forumen. Det finns en tradition för denna typen av medverkan i de nordiska länderna. Likväl representerar partnerskapet en arbetsform som går längre än den traditionella planeringen genom att också finansiering och genomförande är tema för partnerskapet. Det är därför viktigt att ha en medveten och genomtänkt håll-

ning till detta. Speciellt gäller att de verkligt tunga aktörerna inom privat sektor är med på att lägga premisserna för partnerskapets arbete. Samtidigt som de tunga näringslivsaktörerna är näringsidkare, är de politiska aktörer med betydande politiskt inflytande och makt. Det kan lätt uppstå en maktmässig obalans mellan de offentliga, demokratiskt styrda aktörerna och tunga näringslivsaktörer.

6.3 Partnerskapet måste uppnå resultat

Det är resultatet som håller partnerskapet samman. Ett lokalt partnerskap måste förändras i form av utveckling av gemensamma visioner och mål, ändrade prioriteringar, nya initiativ, nya projekt, gemensam finansiering av tunga initiativ osv. om partnerskapet skall ha någon mission. Men att mäta partnerskapets insats i form av positiva ändringar för regionen är svårt. För det första vet vi att sådana processer tar tid; När är det riktigt att mäta effekter? För det andra hur stora ändringar skall till innan vi kan hävda att insatsen i partnerskapet lönar sig? För det tredje hur mäts en regions lycka i förhållande till regional utveckling? Och inte minst hur isolerar man effekterna av ett partnerskap från andra ändringar som sker oberoende av partnerskapets existens? Metodiskt är detta outvecklat. Det är kanske inte är möjligt att utveckla precisa mätmetoder. Likväl är det på detta område som det finns behov av att utveckla goda metoder.

6.4 Målen med de typiska ”nordiska” lokala/regionala partnerskapen och EUs mål med partnerskap har både likheter och skillnader

Vi har övertagit en modell från EU som i huvudsak är kopplad till finansiella partnerskap. Det handlar om att godkänna projekt som läggs fram av olika instanser. Faktorer som personlig kemi, strategisk processledning, förpliktelser och handling från de involverade parterna är inte nödvändiga betingelser för att partnerskapet skall kunna enas om att stödja ett projekt. Det viktiga är att partnerskapet har en gemensam syn på målen med och kvaliteten på de framlagda projekten.

Däremot är partnerskapen kopplat till Tillväxtavtalen och partnerskapen, kopplat till norska regionala utvecklingsprogram, exempel på partnerskap som är strategiska och proaktiva (initierande). Partnerskapets funktion är att utveckla, pröva nya grepp m.m. Långt fler faktorer blir då viktiga. Detta är en typ finansierande och initierande partnerskap som är långt mer krävande och kanske en ”särnordisk” form av partnerskap som går längre än den finansierande typen av partnerskap som EU-partnerskapen representerar.

Hallin (2000) visar att de finansiella partnerskap som EU-systemet representerar, utlöser processer som skapar partnerskap som vi mer kan se som initierande, strategiska och proaktiva. Förklaringen är troligtvis ganska enkel: det handlar om pengar. EUs strukturfonder kräver nationell medfinansiering. Detta ställer krav på kommuner, landsting, länsstyrelser och andra offentliga aktörer om sektorsövergripande lösningar.

Vår poäng är att diskussionen kopplat till partnerskapets funktion är fruktbar, därför att den visar att kraven på fungerande partnerskap varierar. Kanske kommer de också att variera beroende på om det är rent privata, privata/offentliga eller rent offentliga partnerskap. Våra egna erfarenheter bekräftar för övrigt *Hallins* argumentation kopplat till EU:s finansiella partnerskap: partnerskapets funktion växlar mellan att vara

initierande, finansiella och genomförande (i en slags vågrörelse) och fyller ofta fler funktioner samtidigt.

6.5 Behov av ett ändrat synsätt i förvaltningstraditionen?

Partnerskapets ökande utrymme och betydelse kan ses som ett tecken på att förvaltningspolitisk tänkande är i färd med att ändra sig från en traditionell sektorspolitik till en geografiskt baserad politik. Om detta skall bli mer än fina tal, kräver det en betydande lokal frihet till att utforma en lokal anpassning av statliga politiska ramar. Den traditionella sektorspolitiken kommer att utmanas på ständigt nya områden och i ständigt högre grad då sådana regionala partnerskap blir ett normalt arbetssätt. Partnerskapets framtid som modell för regional utveckling kommer i högre grad att bli beroende av de ramar som centrala myndigheter sätter. Då de centrala myndigheterna fortfarande byggs som sektorsmyndigheter med nationellt ansvar, kommer det hela tiden att finnas starka begränsningar för de lokala partnerskapen. Det är tydligt att det finns ambitioner med att de regionala partnerskapen skall få fram en geografiskt baserad helhetspolitik. Samtidigt noterar vi att centrala myndigheter i mindre grad anpassar sig till den utveckling som de själva stimulerar på regional nivå. Centrala myndigheter bygger fortfarande på en stark sektorstradition. Partnerskapsmodellen kan kanske ses som ett erkännande av att tidigare förvaltningsmodeller inte är anpassade till dagens krav. Men man har ännu inte klarat att bygga upp alternativa modeller som tillvaratar alla de viktiga aspekterna; likabehandling, rättsäkerhet, demokratisk kontroll, full offentlig insyn, en betydande grad av effektivitet och en hög grad av specialisering. Det är delvis motstridande hänsyn, och frågan är om dessa i realiteten går att förena. Just nu är tendensen en betoning på effektivitet och specialisering där t.ex. Regioners behov av profilering och geografisk helhet står i kontrast till traditionella sektorslösningar. Denna kontrast ställer förmodligen krav på på ändringar hos etablerade förvaltningsstrukturer!

7. Referenser

Tryckta källor

Aalbu, H., Hallin, G., Mariussen, Å., (1999) *When policy regimes meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994 – 99* (Nordregio R1999:3).

Eriksson, A. (1998) ”Partnerskap för tillväxt”, artikel i *Greppet – att vända en regions utveckling*. SOU 1998: 89 s. 54 – 124, Stockholm 1998.

Fylkesplan for Oppland 1996-99, kap. 10, samt Regionalt utviklingsprogram for Oppland år 2000.

Geddes, M., *ECD LEED Programme – Study on Local Partnerships*, Draft Report on Regional Partnerships in Norway (Oppland and Hedmark), November 2000, The Local Government Centre, University of Warwick, UK.

Gränskommittén, Handlingsprogram för Gränskommittén 2001-2006.

Hallin, G. (2000) *Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete – lösa förbindelser eller lösta problem?*, Dalarnas forskningsråd, Landstingsförbundet.

Johansson, J. (2000) ”Politik i ett epokskifte – regionsdemokrati i en differentierad politisk ordning”, artikel i *Epokskifte och demokratiparadoxer*, Landstingsförbundet, Stockholm.

Karppi, I. (2000) *Structure and action. Challenges of Globalisation*. Nordregio, URSA, Stockholm 2000.

Kjeldstad, M. *Evaluering av revisjonsprosessen vedr. Regionalt utviklingsprogram 2000*, Oppland fylkeskommune, Program og strategimedarbeier.

Kommunal- og regionaldepartementet (Oslo), 4 mai 2000-10-15, Distrikts- og regionalpolitisk redogjørelse.

Olsson, Jörgen (2000a) *Regionala partnerskap – utveckling på beskostnad av demokratin?* Landstingsförbundet, Stockholm.

Olsson, Jan (2000b) ”Demokratiparadoxer i strukturfondspolitikken” i Landstingsförbundets essäsamling med titeln *Epokskifte och demokratiparadoxer – tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitikken*.

Programdokument INTERREG III A Sverige –Norge.

Sotarauta, M. *Finnish Multi-level Policy making and the quality of local development policy processes*.

Stabæk, T. (2000) *Erfaringsutveksling og læring i regionale utviklingstiltak – læring som regionalpolitisk strategi*, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo, 2000.

Statskontoret (2000). Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet. Statskontoret rapport 2000: 18.

Westholm, E. (1999) Är partnerskap en modenyck eller ett nytt samhälle? Dalarnas forskningsråd 1999.

Otryckta källor

Berndtsson, Leif, Ordförande Leader II Norra Bohuslän
Björgum, Øystein, Prosjektleder, Kommunal och Regionaldepartementet Norge
Dybveig, Carsten, Rådman Haldens Kommune
Edby, Jan, Ledare för internationellt arbete, Kommunal och Regionaldepartementet i Norge/Oslo
Hamrå, Bo, INTERREG - samordnare Västra Götalands Län
Hedin, Björn, Planeringsdirektör, Länsstyrelsen i Kronobergs län
Holt, Öivind, f.d. Östfoldsforskning
Johansson, Björn, TXVT Kronoberg och Landstinget Kronoberg
Karppi, I. *Action Threshold Model (ATC)*, föreläsning URSA 2000, Stockholm, Nordregio
Larsson, Staffan (2000). Föreläsninganteckningar URSA 2000, Stockholm
Lauritzen, Svein-Åge, INTERREG – samordnare Östfolds Fylkeskommune
Lundqvist, Erland, Kommunalråd Strömstads Kommun
Martins, Christian, Gränskommitténs sekreterare
Morstedt, Ann-Marie, ESF-rådet Kronoberg, Mål 3
Mønnesland, Jan, Norsk Institutt for by- og regionforskning
Nakken, Kristin, Avdelningsdirektör, Kommunal og Regionaldepartementet Norge
Schöldberg, Per, TVXT Kronoberg och Länsstyrelsen i Kronobergs län
Stabæk, Terje. Høgskolen i Bodø/Prudentia A/S; "Næringslivets deltagelse i regionale utviklingsprogrammer – erfaringer, forutsetninger og forslag", daterad 060900. Föreläsning URSA-Helsinki, August 2000.
Thorstensson, Åsa, Riksdagsledamot f.d. kommunalråd Strömstad Kommun

Rapportens författare

Elsie Hellström, Strömstad kommun, e-post: elsie.hellstrom@stromstad.se
Björn Johansson, Landstinget Kronoberg, e-post: bjorn.johanssone@ltkronoberg.se
Trond Lesjö, Gausdal kommune, e-post: trond.lesjoe@gausdal.kommune.no
Hans-Petter Olsen, Fylkesmannens landbruksavd, Gjøvik, e-post: hans-petter.olsen@fm-op.stat.no
Per Schöldberg, Länsstyrelsen i Kronobergs län, e-post: per.scholdberg@g.lst.se
Jarle Snekkestad, Oppland fylkeskommun, e-post: jarle.snekestad@oppland-f.kommune.no
Odd Tangen, Sel kommune, e-post: o-tangen@online.no