



Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
Kandidatuppsats i Statsvetenskap
Politics Magisterprogrammet VT 2009

Förstår inte, kan inte eller vill inte?

- Implementering av Östergötlands regionala utvecklingsplan i lokala näringslivsstrategier

Lack of understanding, knowledge or will?

- Implementing the regional development plan in the local trade and industry strategies in Östergötland

Författare: Emelie Hallin & Mattias Bolin

Handledare: Marie Jansson

Antal ord: 12 000

ISRN: LIU-IEI-FIL-G--09/00384--SE

Sammanfattning

Tillväxtpolitik finns på nationell såväl som på regional och lokal nivå. Då den lokala nivån är närmast företagare i deras vardag spelar denna politik en avgörande roll för företagsklimatet och tillväxten i regionen. Den nationella tillväxten är beroende av den regionala och lokala, varför en regional och lokal tillväxtpolitik är av stor vikt.

Regeringen har därför gett olika regionala aktörer i uppdrag att utarbeta regionala utvecklingsplaner. I Östergötland är det regionförbundet Östsam som i samarbete med länets övriga aktörer fått detta till uppgift. Därför antogs 2006 *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram* vilken behandlar den regionala tillväxten och utvecklingen.

Den regionala planens målsättningar gällande näringsliv är enligt Länsstyrelsen till viss del möjliga att implementera i lokala näringslivsstrategier. Länsstyrelsen är därför intresserad av att få reda på hur den regionala utvecklingsplanen förhåller sig till de lokala näringslivsstrategierna, då detta är avgörande för hur de ska lägga upp sitt arbete med stöd till kommunerna.

Denna implementering är problematisk då Östsam har en begränsad förmåga att styra kommunerna. Dessa är enligt lag självstyrande och därmed svåra att påverka. Östsam har knappt några styrmedel till sitt förfogande, varför det nationella och regionala beslutet kan vara problematiskt att genomdriva. I och med det står det nationella beslutet i kontrast till det lokala självstyret, varför den regionala politiken blir intressant att utreda.

Synen på hur politik bör utformas och implementeras avgörs av vilket perspektiv som används. I uppsatsen presenteras tre olika synsätt på implementering, uppifrånperspektivet, nerifrånperspektivet samt syntesperspektivet. Avgörande är enligt implementeringsteorin om aktörerna förstår, kan och vill implementera beslut, vilket kommer att behandlas i uppsatsen.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	2
1.1 BAKGRUND	2
1.2 SYFTE	3
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.4 AVGRÄNSNINGAR	3
1.5 METOD & MATERIAL	3
1.6 DISPOSITION	5
1.7 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	5
2 IMPLEMENTERINGSTEORI	6
2.1 VAD ÄR IMPLEMENTERING?	6
2.2 OLIKA PERSPEKTIV PÅ IMPLEMENTERING	7
2.2.1 UPPIFRÅNPERSPEKTIVET	7
2.2.2 NERIFRÅNPERSPEKTIVET	8
2.2.3 SYNTESPERSPEKTIVET	9
2.3 CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR I IMPLEMENTERING	9
2.3.1 FÖRSTÅR MAN?	9
2.3.2 KAN MAN?	10
2.3.3 VILL MAN?	11
2.4 SAMMANFATTANDE OM IMPLEMENTERING	11
3 NÄRINGSLIVSARBETET I LÄNET	13
3.1 DEN REGIONALA UTVECKLINGSPLANEN	13
3.1.1 AKTÖRER	13
3.1.2 REGIONALT UTVECKLINGSPROGRAM	15
3.1.3 INSATZOMRÅDET NÄRINGSLIVSUTVECKLING	16
3.2 SVENSKT NÄRINGSLIV OM NÄRINGSLIVSPOLITIKEN	17
3.3 DE LOKALA STRATEGIerna	18
3.3.1 KOMMUNER MED AKTUELL STRATEGI	19
3.3.2 KOMMUNER UTAN AKTUELL STRATEGI	21
3.3.3 ANNAN AKTÖR ÄN KOMMUNEN	22
3.4 DEN REGIONALA UTVECKLINGSPLANEN OCH DE LOKALA STRATEGIerna	23
4 ANALYS	24
4.1 DEN REGIONALA UTVECKLINGSPLANENS FÖRUTSÄTTNINGAR	24
4.2 IMPLEMENTERING PÅ LOKAL NIVÅ	27
4.2.1 OM RESULTATET	27
4.2.2 JÄMFÖRELSE MELLAN KOMMUNER	27
4.2.3 HAR FAKTISK IMPLEMENTERING SKETT?	28
4.3 AVGÖRANDE FAKTORER	29
4.3.1 BRIST PÅ STRATEGIER	29
4.3.2 SKILDA FÖRUTSÄTTNINGAR PÅ LOKAL NIVÅ	29
4.3.3 FÖRSTÅR INTE, KAN INTE OCH VILL INTE	30
5 SLUTSATS	31
REFERENSER	32
LITTERATUR	32
DOKUMENT	32
HEMSIDOR	33
ÖVRIGT MATERIAL	35

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det finns från nationell nivå ett behov av att stötta och uppmuntra en regional tillväxtpolitik eftersom nationell utveckling och tillväxt är beroende av hur det går ute i regionerna. Regionalpolitiken på näringslivsområdet har därför noggrant utretts vilket har resulterat i ett antal propositioner där arbetet med regionalpolitiken definieras, regleras och uppmuntras. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* från 2001 definieras målet med regionalpolitiken som:

... att den skall skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet, så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket.¹

För att detta skulle vara möjligt att genomföra på ett enklare sätt föreslog den dåvarande regeringen att de regionala tillväxtplanerna, vilka utretts som försöksverksamhet i regionerna skulle utvecklas och permanentas i samarbete med regionerna.² I propositionen poängteras vikten av att utvecklingsfrågorna hanteras regionalt utifrån varje enskild regions förutsättningar. Dessutom pekar den på vikten av samordning för att uppnå en effektiv användning av de resurser som avsätts för ändamålet.³

Propositionen resulterade så småningom i *Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete*, som några år senare ersattes av *Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete*. Den senare av dessa stadgar regionala samarbetsorgans och länsstyrelsens skyldighet att i varje län utarbeta en regional tillväxtstrategi och ett regionalt utvecklingsprogram.⁴ Detta ska enligt förordningen ske i samråd med lokala aktörer, så som kommuner och länsstyrelse.⁵ De regionala utvecklingsprogrammen skall sedan utgöra den samlade grunden i länens utvecklings- och tillväxtarbete.⁶

I Östergötland ansvarar regionförbundet Östsam för det regionala tillväxtarbetet. Därför har organisationen tillsammans med övriga regionala aktörer, främst länsstyrelsen och kommunerna, i ett samarbetsprojekt utarbetat en utvecklingsplan, *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram*, vilken antogs 2006.⁷ Planen ligger till grund för de insatsprogram som senare utarbetats för att konkretisera målsättningarna i dokumentet.

Mycket av det direkta arbetet med näringslivsfrågorna genomförs på lokal nivå ute i kommunerna. Detta då de har en större direktkontakt med näringslivet och företagarna. Därför är det intressant att se hur mycket av de initiativ som finns på nationell och regional nivå som fått genomslag på den lokala nivån. Genom att undersöka om det regionala dokumentet implementerats i kommunernas lokala näringslivsstrategier vill vi undersöka möjligheterna att verkställa regionala beslut. De regionala besluten överensstämmer många gånger inte med de tankar och idéer som finns lokalt ute i kommunerna. Dessutom har kommunerna olika möjligheter och behov, vilka inte alltid går att tillgodose med samma åtgärder. Av vikt för

¹ Näringsdepartementet, proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* s. 11

² Ibid s. 28-31

³ Ibid s. 28

⁴ SFS 2007:713 *Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete*, vilken den 1 januari 2008 ersatte SFS 2003:595, *Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete*

⁵ SFS 2007:713 § 5-7

⁶ Regeringskansliet (2007), *Regionala Utvecklingsprogram*. Hämtad den 20 april 2009 från www.regeringen.se/sb/d/9724/a/91340

⁷ Regionförbundet Östsam (2006), *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram*. Hämtad den 2 april 2009 från www.ostsam.se/PDF/RUP_printopt.pdf

implementeringsfrågor är också att hålla det kommunala självstyret i åtanke, då detta ger de svenska kommunpolitikerna makt över många delar av verksamheten.⁸

1.2 Syfte

Syftet är att undersöka och kartlägga om den regionala politiken implementeras på lokal nivå. I och med kommunernas självstyre är det intressant att lägga ett fokus på den lokala nivån och se om den regionala utvecklingsplanen fått genomslag i de lokala näringslivsstrategierna i Östergötland. Vilka faktorer som skulle kunna förklara resultatet kommer också att undersökas. Vi gör antagandet att om implementering skett får den regionala näringslivsstrategin genomslag i de lokala strategierna.

En avsikt med uppsatsen är att den ska kunna komma till praktisk användning och vi har därför valt ämne i samråd med länsstyrelsen. Länsstyrelsen är intresserad av hur de lokala strategierna ser ut för att kunna lägga upp sitt framtida arbete med samordning och stöd.

1.3 Frågeställningar

Har implementeringen av den regionala strategin skett? Närmare preciserat, har näringslivsfrågorna i den regionala strategin fått genomslag i de lokala näringslivsstrategierna? Vilka faktorer kan avgöra i vilken utsträckning planen implementeras?

1.4 Avgränsningar

Regionen Östergötland definieras i det regionala utvecklingsprogrammet som liktydigt med Östergötlands län.⁹ Antalet undersökningsobjekt inom länet är naturligt avgränsade då länet endast har tretton kommuner.

En avgränsning sker genom att endast de strategier som är aktuella kommer att undersökas. Implementering av den regionala strategin är bara möjlig att påvisa om de lokala strategierna är daterade efter 2006.

Vår avsikt är att studera styrdokumentet och de målsättningar som ligger till grund för verksamheten, inte det resultat dokumenten ger i praktiken.

Eftersom en undersökning av samtliga aspekter skulle vara alltför omfattande har vi valt att fokusera på ett av de sex huvudområden som den regionala strategin behandlar. En avgränsning görs därför i och med vårt fokus på näringslivsfrågor.

1.5 Metod & material

Implementering kan studeras utifrån Vedungs teori där han utvärderar empirin mot ett tänkt, icke inträffat referensalternativ.¹⁰ Vedung menar alltså att det krävs att vi på förhand har en uppfattning om hur ett implementerat beslut ser ut för att utvärdera implementeringen. Vi föreställer oss i detta fall referensalternativet som att det dels finns en aktuell lokal strategi och dels att denna innehåller konkreta åtgärder med tydliga referenser till de centrala delarna i den regionala strategin, exempelvis att centrala begrepp och ord kan återfinnas i de lokala strategierna.

Vi definierar implementering som begrepp då det är centralt i uppsatsen och undersöker även svårigheterna på området. För att göra detta har vi använt oss av textanalys. Vi har utgått från ett flertal teorier vilka vi kombinerat för att förklara utfallet. Detta medför givetvis att någon djupläsning av respektive teoretiker inte kunnat ske. Många av författarna berör

⁸ SFS 1974:152 *Regeringsformen*, kapitel 1, § 1

⁹ Regionförbundet Östam (2006) *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram* s. 19

¹⁰ Vedung, Evert (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2:a upplagan, Lund, Studentlitteratur s. 138

implementeringsteori endast i delar av sina verk, varför bara dessa delar var intressanta att läsa. För att inte missuppfatta teoretikerna har vi använt oss av övergripande litteratur för att få ytterligare perspektiv och sammanhang att sätta in teorierna i.

Vi har till stor del använt oss av offentligt material. Regionala och lokala dokument som styr verksamheten har vi fått tillgång till via hemsidor eller anställda på kommunerna. För att kontrollera att det materialet på kommunernas hemsidor är uppdaterat och det som styr arbetet har vi mailat eller ringt upp ansvariga och frågat. Det är dock möjligt att det skulle kunna finnas ytterligare dokument vi missat, vilket i så fall skulle kunna påverka resultatet. Vi har även försökt komplettera dokumenten med telefonsamtal och mailkonversationer i de fall detta varit nödvändigt.

För att urskilja vilka begrepp, mål och metoder som är centrala dokumenten använder vi oss av kvalitativ textanalys. En undersökning av den regionala planens samtliga relevanta begrepp och åtgärder i de lokala strategierna hade inte varit möjligt, varför vi fokuserat på ett fåtal. Givetvis går det att göra olika tolkningar om vad som är centralt i näringslivsstrategin, det val vi har gjort presenteras och motiveras i kapitel tre.¹¹ Att operationalisera begrepp från den regionala planen var nödvändigt för att få verktyg att undersöka de lokala strategierna med. För att tydliggöra skillnaderna mellan de lokala strategierna har vi valt att göra en schematisk uppställning.

För att försöka visa att den eventuella överensställningen mellan regional och lokal nivå är ett resultat av just den regionala strategin, har vi valt ut tre kommuner att ställa ytterligare frågor till. Dessa kommuner får ses som ett stickprov. Den person vi ville intervjua på Norrköpings kommun hade inte tid för en telefonintervju, varför vi mailat frågeställningarna. Svaret var dock inte användbart i vårt syfte. Av de två andra samtalen kan endast den ena betecknas som en intervju,¹² det andra samtalet kan snarare beskrivas som ett kortare telefonsamtal. Att genomgående använda oss av samtalsintervjuer hade ur informationsinsamlings synpunkt varit att föredra. Detta hade dock tagit relativt lång tid i förhållande till den mängd uppgifter vi var ute efter.

Vi har även gjort en kort telefonintervju med Richard Widén, näringslivsutvecklare på Östsam. Detta för att få bakgrundsuppgifter om framtagningen av den regionala planen. För att få ytterligare ett perspektiv på näringslivsarbetet i regionen har vi även intervjuat regionchefen på Svenskt Näringsliv. Företagare utgör slutmottagarna för det regionala näringslivsarbetet och Svenskt Näringsliv är en av de största intresseorganisationer som representerar denna grupp. Valet av Svenskt Näringsliv som representant för företagare är inte helt oproblemiskt, men för att belysa frågan ur ett annat perspektiv anser vi att valet är befogat.¹³

I analysen behandlar vi empirin mot bakgrund av teorin och försöker slå fast om implementering har skett. Vi har valt att behandla lokala utvecklingsplaner, arbetsplaner, policydokument, program och strategier vilka styr arbetet med näringslivsfrågor i kommunerna under det samlande begreppet strategi, för att underlätta diskussionen. De olika

¹¹ I det inledande mötet med länsstyrelsen antydde det troligtvis fanns vissa grupperingar, skillnader och likheter mellan kommunerna. Länsstyrelsen var även intresserad av hur konkreta de lokala strategierna var, samt om de innehöll några referenser till mångfald och jämställdhet. Detta har delvis påverkat vårt val av centrala begrepp i den regionala utvecklingsplanen.

¹² Efter de tre intervjuer vi genomfört har ett kort intervjureferat skickats ut för att ge intervjupersonen möjlighet att korrigera eventuella feltolkningar eller göra tillägg. Dessa referat finns tillgängliga vid förfrågan.

¹³ Det finns även lokala företagarorganisationer samt andra nationella och regionala organisationer. Svenskt näringsliv täcker in flertalet av olika branscher och behandlar företagande generellt. Organisationen har vissa politiska utgångspunkter, vilket givetvis färgar vad de undersöker. Med detta i åtanke tycker vi ändå att deras uttalanden och statistik är användbara för att ge ett perspektiv på näringslivspolitik.

dokumentet fyller ungefär samma funktion då de styr arbetet med näringslivsfrågor, även om de till utformning ibland skiljer sig åt.

1.6 Disposition

I kapitel två definieras och beskrivs implementering, teorin presenteras och de faktorer som är av betydelse för en lyckad implementeringsprocess tas upp. I tredje kapitlet konstateras sedan vilka aktörer som figurerar i näringslivspolitikerna i Östergötland och empirin beskrivs i form av regionala och lokala strategier som finns. De lokala strategierna presenteras uppdelade efter hur kommunen arbetar med näringslivsfrågor. Vissa fakta presenteras i sammanfattande tabeller för att förenkla en överblick.

I fjärde kapitlet analyseras materialet mot bakgrund av teorin. Huruvida implementering skett diskuteras och utfallet förklaras i den mån det är möjligt. Våra slutsatser av undersökningen samt möjligheterna att generalisera presenteras sedan i det femte kapitlet.

1.7 Teoretiska utgångspunkter

Hill & Hupe skriver mycket om hur implementering studeras samt presenterar huvuddragen inom området. De ger en bra överblick över området samtidigt som de uppmärksammar problem och ger tips i förfarandet.

För att få fler infallsvinklar har vi valt att använda mer än ett perspektiv. Implementeringsteorin delas ofta in i tre olika perspektiv, uppifrån, nerifrån och en kombination av dessa, syntesperspektivet. Vi har valt att presentera samtliga utgångspunkter.

Då vi undersöker den regionala utvecklingsplanen ligger fokus främst på uppifrånperspektivet eftersom beslutet ska föras nedåt. Nerifrånperspektivet är mer närvarande då de lokala strategierna undersöks, eftersom inga tvingande styrmedel finns till Östsams förfogande. Syntesperspektivet är kanske därför det mest lämpliga då detta tar in infallsvinklar från de båda teorierna.

Vad gäller våra källor har vi i de fall teoretiker omnämnts av andra gått tillbaka till primärkällan för att få en bild av sammanhanget. Vårt fall är beläget i en svensk kontext och implementering är enligt Hill & Hupe till stor del beroende av den institutionella kontexten.¹⁴ Därför har vi valt att framförallt inrikta oss på svenska teoretiker så som Vedung, Rothstein, Lundquist, Premfors och Sannerstedt.

¹⁴ Hill, Michael & Hupe, Peter (2002), *Implementing Public Policy*, London, Sage Politics Texts s. 43

2 Implementeringsteori

2.1 Vad är implementering?

Implementering kan definieras på olika sätt och med olika utgångspunkter. Teoribildningarna utgår vanligen från tre olika synsätt, vilka skiljer sig från varandra genom att de utgår från olika delar av implementeringsprocessen. De två första perspektiven utgörs av uppifrånperspektivet, känt som top-down-perspektivet, samt nerifrånperspektivet, vilket även benämns bottom-up-perspektivet. Det tredje synsättet, syntesperspektivet, fungerar som ett mellanting mellan de två första perspektiven. Dessa förklarar vi mer ingående under kapitel 2.2.

Vedung hör liksom många andra svenska teoretiker främst till syntesperspektivet. Implementering definieras av honom med vad som inträffar inom förvaltningen.¹⁵ Hans synsätt är processinriktat och avser beskriva hur systemet ser ut. Sannerstedt fokuserar även han på att beskriva själva processen men väljer till skillnad från Vedung att definiera implementering som genomförandet av politiska beslut.¹⁶ Med denna definition utgår han från att beslut bör genomföras i enlighet med beslutsfattarnas intentioner, vilket dock inte är helt oproblematiskt.

Huruvida tydliga intentioner hos beslutsfattare främjar eller hämmar implementeringsprocessen är omstritt. Dels kan tydlighet öka förståelsen hos aktörerna av vad som ska göras, men samtidigt kan i vissa fall ett större handlingsutrymme i form av vaga formuleringar främja en effektiv implementering. Detta eftersom tolkningsfrihet kan öka möjligheten för byråkrater med olika politiska ståndpunkter att komma överens och omsätta beslut till verklighet.¹⁷

Sannerstedts syn på utvärderingen stämmer bra överens med Vedungs. Vedung jämför även han resultatet av processen med beslutsfattares intentioner.¹⁸ Detta medför att implementeringen är helt eller delvis misslyckad om inte intentionerna uppnås. Rothstein invänder dock att implementering sällan ger tänkt resultat fullt ut, men att detta inte nödvändigtvis är negativt. Han betonar att det offentliga inte är någon precis verksamhet, att förutsättningarna förändras löpande varför även verksamheten måste anpassas.¹⁹

Hur framgångsrik implementering är påverkas enligt Lundquist av en rad variabler. Avgörande är om organisationen kan få tillgång till resurser för att sköta sin verksamhet, om organisationen kan utforma nödvändiga styrningsåtgärder samt att önskvärda effekter kan uppnås genom styrningsåtgärderna. Variablerna avgör organisationens makt, vilket med Lundquists definition innebär dess förmåga att påverka omgivningen.²⁰

Vilka styrmedel organisationen har till sitt förfogande kan därmed påverka om och i vilken grad beslut implementeras. Vedung nämner tre sätt att motivera aktörer att följa de styrandes önskningsar, nämligen regleringar, ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel. Med hjälp av regleringar kan den styrande påverka mottagaren, då mottagaren tvingas följa reglerna på grund av hot om sanktioner. Ekonomiska styrmedel innebär att den styrande genom att ge eller beröva någon materiella resurser kan få beslut att efterlevas. Informativa styrmedel syftar på hur organisationer kan styra genom att informera, övertyga

¹⁵ Vedung (1998) s. 25

¹⁶ Sannerstedt, Anders (2001), *Implementering* i Rothstein, Bo (red) (2001), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 3:e upplagan, Stockholm, SNS Förlag s. 26

¹⁷ Sannerstedt (2001) s. 30-32

¹⁸ Vedung (1998) s. 138

¹⁹ Rothstein, Bo (1999), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 2:a upplagan, Stockholm, SNS Förlag s. 78-79

²⁰ Lundquist, Lennart (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund, Studentlitteratur s. 105

eller övertala. Varken informativ eller ekonomisk styrning är förknippad med någon typ av tvång eller måsten,²¹ vilket alltså medför att styrning kan vara både direkt och indirekt. Antingen anges vad som ska genomföras, exempelvis genom bestämmelser eller krav, eller så påverkas förståelsen, viljan eller förmågan att implementera en viss åtgärd, exempelvis genom att ge anslag för att täcka utgifter.²²

Både vilja och förmåga att implementera beslut påverkas i stor utsträckning av omgivningen genom stöd eller motstånd från intressenter, så som berörda intresseorganisationer eller ideella sammanslutningar. Myndigheterna kan av sådana aktörer bli stärkta eller försvagade i sin verksamhet. Även massmedia kan ha en inverkan på genomförandet av politiska beslut och policys.²³ Ett exempel Lundquist tar upp är hur händelser genom massmedia når offentlighet och därigenom tvingar politiker att på något sätt reagera eller förhålla sig till händelser. Lokalpressen påverkar därför dagordningen genom att avgöra vilka frågor som behandlas. Därutöver tillkommer hur massmedia påverkar medborgares bild av politiken.²⁴

Hur lång tid som har gått efter införandet av ett beslut är också av vikt. Rothstein konstaterar att det tar tid innan de långsiktiga effekterna blir synliga. Tidsaspekten är därför problematisk inom forskningen.²⁵

Alla dessa faktorer gör att implementering blir en komplex och svår fråga. Hur svårigheterna bör ses och hanteras avgörs till stor del av vilket synsätt som används. Vi kommer därför beskriva de tre perspektiven närmare nedan, för att sedan huvudsakligen att rikta in oss på svenska implementeringsteoretiker, så som Vedung och Rothstein. Hill & Hupe konstaterar nämligen att det finns en mängd olika institutionella kontexter och att dessa i hög grad påverkar möjligheten att generalisera. Möjligheten att tillämpa teorierna utanför det specifika politiska systemet eller den nationella kontexten är därmed relativt liten.²⁶ Precis som vi nämner i kapitel ett är den svenska kontexten alltså avgörande för att förklara och beskriva implementeringsproblematiken, varför vi väljer att lägga fokus på svenska teoretikers texter.

2.2 Olika perspektiv på implementering

2.2.1 Uppifrånperspektivet

När implementeringsforskningen tog fart på 1970-talet utgick forskarna från den traditionella utgångspunkten att beslut som fattades på central nivå skulle implementeras nedåt i förvaltningen. De fall som studerades var oftast de där implementeringen inte lyckades.²⁷ Grunden i uppifrånperspektivet är alltså tanken om att beslut fattas centralt och att förhållandet mellan beslutsfattare och verkställare är hierarkiskt. Verkställaren skall endast genomföra beslutsfattarnas intentioner, eller förväntas åtminstone göra det. Förvaltningen skall därmed inte ha någon reell makt över besluten och skall enbart verkställa dem efter bästa förmåga.²⁸ Forskarnas utgångspunkt är att se huruvida de politiska beslutsfattarnas intentioner får det genomslag som var avsikten före implementeringen av beslut.²⁹

²¹ Vedung (1998) s. 113-122

²² Lundquist (1992) s. 78-80

²³ Vedung (1998) s. 191-192

²⁴ Lundquist (1992) s. 224-226

²⁵ Rothstein (1999) s. 79

²⁶ Hill & Hupe (2002) s.43

²⁷ Sannerstedt (2001) s. 18-19

²⁸ Ibid s. 21

²⁹ Ibid s. 25

Hogwood & Gunn tar upp ett flertal olika förutsättningar som beslutsfattarna bör ta hänsyn till vid utformningen av beslut för att underlätta implementeringen av beslutet ner igenom den hierarki som förutsätts finnas. Bland annat trycker de på vikten av att begränsa problem så som externa omständigheter i form av tids- och resursbrist, brist på logik och tydlighet i besluten, oklara ansvarsområden, brist på oberoende hos de verkställande organisationerna och bristande kommunikation och koordination i implementeringsprocessen.³⁰

En kritik mot uppifrånperspektivet är att det inte tar hänsyn till implementeringsprocessens komplexa natur och endast ser till de formella hierarkier som finns inom förvaltningen.³¹ Inom uppifrånperspektivet betonas vikten av tydliga regler för hur besluten skall genomföras, men som Rothstein påpekar så riskerar alltför omfattande och precis regelstyrning att tjänstemännen genom att följa reglerna kan komma att gå emot beslutsfattarnas ursprungliga intentioner.³² Uppifrånperspektivet blir enligt Hill & Hupe i samband med utvecklingen mot governance svårare att tillämpa, då fokus skiftas från ett hierarkiskt synsätt till ett allt mer horisontellt.³³

2.2.2 Nerifrånperspektivet

Nerifrånperspektivet fokuserar på de processer som avgör hur besluten slutligen implementeras i verkligheten. Utgångspunkten är att forskningen ska beskriva det kritiska slutskedet av implementeringsprocessen där byråkraterna har störst påverkan på beslutet.³⁴ För anhängarna av nerifrånperspektivet är det inte frågan om hur besluten är tänkta att implementeras ner i den administrativa hierarkin som är det intressanta, utan det är frågan kring hur och varför besluten implementeras i den slutliga fasen ute i samhället som är viktigt.

En av de mest kända teorierna som tar sin utgångspunkt i nerifrånperspektivet är Michel Lipskys teori om ”street-level bureaucrats”, på svenska kallad för teorin om närbyråkrater. Lipsky argumenterar för att det är de byråkrater som befinner sig längst ner i implementeringshierarkin och som i praktiken genomför besluten som har störst möjlighet att påverka resultatet. Det är främst deras möjligheter och vilja att genomföra besluten som avgör vad implementeringen slutligen ger för resultat.³⁵ Hur byråkraterna ser sig själva har, enligt Hill & Hupe, också en avgörande roll för implementeringsprocessen. De ser sig ofta som beslutsfattare snarare än som utförare vilka handlar utifrån regler, policys och procedurer. Under vissa omständigheter har en ökad möjlighet för närbyråkraterna att använda sitt omdöme en positiv inverkan på implementeringsprocessen.³⁶ Ett exempel på detta är hur staten genom mer generella lagar och bestämmelser såsom ramlagar kan ge närbyråkraterna större möjligheter att anpassa politiken efter lokala prioriteringar och förutsättningar.

Enligt Lipsky lider närbyråkraterna av konstant brist på resurser. Detta beror på att efterfrågan på tjänster tenderar att öka så fort tillgången stiger. Dessutom förväntas myndigheterna vara engagerade i allt större utsträckning och på allt fler områden. Exempelvis förväntas de ingripa i allt fler konflikter och ge allt bättre hälso- och sjukvård.³⁷

³⁰ Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press s. 198-206

³¹ Sannerstedt (2001) s. 21

³² Rothstein (1999) s. 116-117

³³ Hill & Hupe (2002) s. 105

³⁴ Premfors, Rune (1989), *Policyanalys*, Lund, Studentlitteratur s. 125

³⁵ Lipsky, Michael (1980), *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation s. 3 och Sannerstedt (2001) s. 21

³⁶ Hill & Hupe (2002) s. 27

³⁷ Lipsky (1980) s. 33-34

Mycket av kritiken mot detta perspektiv är att den främst fokuserar på vissa områden av förvaltningen, där dess idéer fungerar och där de kan visa på att implementeringen inte alltid fungerar i praktiken.³⁸ Premfors påpekar att även om de områden som forskarna betonar är viktiga så uppvisar de oftast en större komplexitet i implementeringsfasen än de områden som dessa forskare inte fokuserar på. Detta fokus på komplexa fall tenderar att resultera i en snedvridning när generaliseringar görs kring implementering.³⁹

2.2.3 Syntesperspektivet

Det tredje perspektivet inom implementeringsforskningen kallas syntesperspektivet, eller även synthesizers. Det uppkom när allt fler implementeringsforskare började förespråka en blandning av uppifrånperspektivet och nerifrånperspektivet.⁴⁰ Fokus kom att läggas på möjligheterna att kombinera vissa delar av de båda perspektiven.

Beslutsfattarnas intentioner och problemen inom förvaltningshierarkin kombineras här med byråkraternas möjligheter till att påverka ett besluts slutliga utformning under implementeringsprocessen.⁴¹ Både de faktorer som tidigare presenterats under uppifrån och nerifrånperspektivet är alltså tillämpliga inom teoribildningen.

Den kritik som framförts är inte så mycket riktad mot perspektivet utan mer mot att ett flertal forskare sagt sig gå över till syntesperspektivet trots att de enligt kritikerna fortfarande är fokuserade på sitt tidigare perspektiv.⁴² Detta medför att teoretiker kan anses tillhöra syntesperspektivet i mer eller mindre mån, vilket gör hanteringen och beskrivningen av detta perspektiv problematiskt. I kapitlet presenterar vi därför de centrala frågeställningarna inom implementeringsteorin.

2.3 Centrala frågeställningar i implementering

Inom teorin nämns oftast tre villkor som bör uppfyllas för att implementeringen skall underlättas. De tre villkoren är huruvida verkställaren förstår, kan och vill genomföra implementeringen av beslutet. Även brukarnas förståelse, resurser, vilja och organisering kan spela en viktig roll för framgången av implementeringen.⁴³ De tre villkoren är vanligt förekommande inom svensk implementeringsforskning och en grundligare genomgång följer nedan.

2.3.1 Förstår man?

För att implementera ett beslut krävs en viss nivå av förståelse hos verkställarna. Bristande kunskap om vad som ska implementeras kan ofta bero på att de politiska besluten är vaga eller motstridiga.⁴⁴ Denna typ av bristande kunskap om innebörden kan därmed hämma implementeringsprocessen.⁴⁵ Precisionen i beslutet bestämmer handlingsfriheten⁴⁶, vilket gör att kommunerna i högre grad kan välja tolkning. Möjligheten att förstå beslutsfattarens ursprungliga intentioner minskar dock. Politiska beslut är ofta vaga i sin formulering och i sin målsättning. Ett exempel är de ramlagar som blivit allt vanligare de senaste årtiondena vilka oftast har vaga målsättningar och ospecificerade direktiv. Ramlagarna är avsiktligt otydligt formulerade då tanken är att de ska ge verkställarna större möjligheter till att tolka lagen efter

³⁸ Premfors (1989) s. 123

³⁹ Premfors (1989) s. 123

⁴⁰ Hill & Hupe (2002) s. 57-58

⁴¹ Ibid s. 125

⁴² Premfors (1989) s. 125

⁴³ Vedung (1998) s. 180

⁴⁴ Sannerstedt (2001) s. 30

⁴⁵ Vedung (1998) s. 180-181

⁴⁶ Lundquist (1992) s. 81

situationen, men många gånger är de kompletterade med mer specifika lagar.⁴⁷ Detta kan liknas vid diskussionen om närbyråkrater och deras möjligheter att påverka den slutgiltiga implementeringen.

Ramlagarna är dessutom ett tecken på förhandling då det är lättare för beslutsfattarna att komma överens om vagt formulerade målsättningar än specifika lagtexter, vilket kan resultera i stabilare lagstiftning som inte riskerar att rivs upp vid regeringsskiften. Vagheten riskerar dock att förskjuta oenigheten från beslutsfattarna på nationell nivå ner till implementeringsprocessens senare faser på lokal nivå.⁴⁸

2.3.2 Kan man?

Även om de som skall verkställa ett beslut förstår och vill implementera beslutet så saknar verkställare ibland förmågan praktiskt genomföra implementeringen. Rothstein skiljer på två olika orsaker till varför implementeringen av beslut inte kan genomföras. Den första orsaken är att själva konstruktionen av beslutet gör detta omöjligt att genomföra. Den andra orsaken är att själva genomförandet av implementeringen kan brista.⁴⁹ För att kunna genomföra implementeringen av ett beslut bör nämligen de organisationer som får till uppgift att implementera beslutet vara lämpade för uppgiften.⁵⁰

Vedung konstaterar att aktörernas förmåga att vidta önskade åtgärder också spelar en avgörande roll, alltså exempelvis tillgång på personal och pengar. Brist på kvalificerad personal kan därför vara en hämmande faktor.⁵¹

Sannerstedt å andra sidan påpekar att de politiska beslutsfattarna oftast är medvetna om den resursbrist som råder och att de mål som de sätter upp snarare är högt uppsatta målsättningar. Beslutsfattarna inser att besluten inte alltid kommer att genomföras fullt ut, utan dessa ska snarare ses just som målsättningar vilka skall implementeras så gott det går med befintliga resurser.⁵²

Som vi tidigare nämnt anser Rothstein att implementering oavsett omständigheter sällan får avsedd effekt på grund av processens komplexa natur.⁵³ Bland de ytterligare faktorer som påverkar genomförandet nämner han hur besluts politiska legitimitet spelar en avgörande roll. Han påpekar även att politiker i en del fall är beroende av att de som åtgärderna riktar sig mot samtycker till genomförandet.⁵⁴

Vad gäller slutmottagarna skriver Vedung vidare att de för att påverkas av ett beslut ofta måste känna till det. Mottagare av exempelvis rådgivning måste veta om att tjänsten finns tillgänglig för att kunna utnyttja den. Olika samhällsgrupper är olika svåra att informera och hantera för myndigheterna. Å ena sidan kan kollektiva aktörer så som kommuner och företag vara enklare att påverka än individer, detta eftersom de är färre till antalet. Å andra sidan kan kollektiv vara svårare att påverka då kollektiva beslut krävs för att regler och policys ska efterlevas.⁵⁵

Ett annat problem som Lundquist tar upp är förvaltningens storlek, vilken kan påverka möjligheten att styra över implementeringen av policys och beslut. En stor byråkrati med många kontaktytor mot samhället kan vara svår att överblicka och kontrollera.⁵⁶ Sannerstedt

⁴⁷ Sannerstedt (2001) s. 30-32

⁴⁸ Sannerstedt (2001) s. 31

⁴⁹ Rothstein (1999) s. 86

⁵⁰ Ibid s. 86

⁵¹ Vedung (1998) s. 181

⁵² Sannerstedt (2001) s. 36

⁵³ Rothstein (1999) s. 84

⁵⁴ Ibid s. 87

⁵⁵ Vedung (1998) s. 187-188

⁵⁶ Lundquist (1992) s. 101

påpekar också att det i större och mer komplexa organisationer finns en inbyggd tröghet vid implementeringen av beslut rörande organisationens verksamhet.⁵⁷ Även politisk maktindelning riskerar att påverka implementeringen av ett beslut negativt. När det politiska ansvaret och den politiska makten skiljs åt blir det mycket svårare för medborgarna att utkräva ansvar av beslutsfattare.⁵⁸

Sammanfattningsvis är policyutformningen, resurstillgång, organisering och legitimitet huvudfaktorer som avgör om implementering av ett beslut eller program är möjlig.

2.3.3 Vill man?

Byråkrater kan enligt exempelvis Vedung ibland främja ett egenintresse snarare än det allmänna intresset. En skepticism mot politiken, exempelvis på grund av politisk uppfattning, kan hämma implementering av beslut.⁵⁹ Beslut som tas på felaktiga grunder eller som verkställarna längst ner i hierarkin inte anser fungera i praktiken vill de heller inte genomföra.⁶⁰ Lokala intressen och förutsättningar kan skilja sig från de nationella och ge de lokala politikerna en anledning till att inte vilja implementera ett nationellt beslut. Det kommunala självstyret ger dem en stark ställning gentemot de nationella beslutsfattarna i många frågor vilket kan försvåra implementeringen av ett beslut.⁶¹

2.4 Sammanfattande om implementering

Både Rothstein och Hill & Hupe påpekar att själva policyns utformning är av stor betydelse då denna ska implementeras. Enligt Rothstein sammanfaller vissa empiriska företeelser och omständigheter ofta med lyckad implementering, utan att någon kunnat visa varför. Detta har resulterat i att det inom implementeringsforskningen ofta räknas upp viktiga faktorer för implementeringsprocessen.⁶²

Själv är Rothstein dock skeptisk till att aktörer genom att följa ett antal punkter kan konstruera policys som är möjliga att implementera.⁶³ Vi tror att en sådan checklista kan vara användbar i ett annat syfte, nämligen som ett verktyg för att utvärdera och förklara svårigheter under genomförandet. Därför har vi sammanställt de faktorer som tagits upp tidigare i kapitlet och som vi tror är tillämpliga på detta fall. Dessa kommer vi sedan att återkomma till i analysen. Faktorerna är enligt nedan:

- Tydliga definitioner och klara direktiv.⁶⁴
- Att organisationen har förmågan att åstadkomma önskvärda effekter genom styrningsåtgärder.⁶⁵
- Stöd eller motstånd från andra intressenter.⁶⁶
- Att beslutet bygger på ett logiskt resonemang och är praktiskt genomförbart.⁶⁷

⁵⁷ Sannerstedt (2001) s. 41-43

⁵⁸ Rothstein (1999) s. 106

⁵⁹ Vedung (1998) s. 182

⁶⁰ Sannerstedt (2001) s. 37

⁶¹ Ibid s. 37

⁶² Rothstein (1999) s. 83

⁶³ Ibid s. 83

⁶⁴ Se kap 2.1 (Sannerstedt angående tydliga intentioner och klara direktiv)

⁶⁵ Se kap. 2.1 (Lundquist och Vedung)

⁶⁶ Se kap. 2.1 (Vedung och Lundquist)

- Att organisationen som ska implementera beslutet kan göra så oavsett andra aktörer och organisationer.⁶⁸
- Att tillgängliga resurser finns.⁶⁹
- Att organisationen som får till uppgift att implementera är lämpad för uppgiften.⁷⁰
- Att de beslutet riktar sig till samtycker.⁷¹
- Att aktörerna har kunskap om beslutet så att de kan dra nytta av det.⁷²
- Organisationens uppbyggnad och storlek.⁷³

⁶⁷ Brist på logik se kap. 2.2.1 (Hogwood & Gunn) samt praktisk genomförbarhet se kap. 2.3.2 (Rothstein)

⁶⁸ Oberoende se kap. 2.2.1 (Hogwood & Gunn)

⁶⁹ Se kap. 2.3.2 (Vedung)

⁷⁰ Se kap. 2.3.2 (Rothstein)

⁷¹ Se kap. 2.3.2 (Rothstein)

⁷² Se kap. 2.3.2 (Vedung)

⁷³ Uppbyggnad se kap. 2.3.2 (Sannerstent och Rothstein) samt storlek kap. 2.3.2 (Lundquist)

3 Näringslivsarbetet i länet

3.1 Den regionala utvecklingsplanen

3.1.1 Aktörer

Bland aktörerna inom länet finns ett antal offentliga aktörer så som länsstyrelsen, kommunerna, kommunalförbundet Östsam samt övriga aktörer inom den privata sektorn. Vi presenterar nedan Länsstyrelsen, Östsam, kommunerna samt Svenskt näringsliv, då dessa tas upp i uppsatsen. Givetvis finns det inom den regionala näringslivspolitikerna fler aktörer än dessa, men då vi inte hänvisar till dessa kommer de inte beskrivas närmare.

Samordningen av tillväxtpolitik kan ses mot bakgrund av Ansvarskommitténs utredning, vilken fastställer att staten i högre grad bör arbeta med samordningen av offentlig service i kommunerna och utbudet av statlig och kommunal service.⁷⁴ I utredningen konstateras att relationen mellan stat och kommun består av ett antal olika komponenter; dialog, styrning, tillsyn, uppföljning samt utvärdering. Statlig styrning av kommunerna och deras verksamheter förekommer i form av ekonomiska villkor, regleringar och riktade satsningar. Staten styr även kommunerna genom de kommunala samverkansorganen.⁷⁵

Länsstyrelsen ansvarar för att fördela statliga medel från näringsdepartementet för att främja länets entreprenörskap och regionala utveckling, följer upp alternativa möjligheter till finansiering samt initierar ansökningar om program eller projektmedel.⁷⁶ Det finns i myndighetens instruktion från regeringen en långsiktig plan för arbetet. I övrigt styrs verksamheten på länsstyrelsen genom regleringsbrev, vilka ställer upp mål och uppdrag samt de ekonomiska ramarna för budgetåret.⁷⁷ I regleringsbrevet för budgetåret 2009 ges länsstyrelserna bland annat i uppdrag att redovisa och kommentera verksamheten inom området för regional tillväxt.⁷⁸

I Ansvarskommitténs utredning konstateras att länsstyrelsen i många fall endast är en av många aktörer och att den praktiska innebörden av uppdraget att samordna verksamheter är omdiskuterat.⁷⁹

I och med länsstyrelsens uppdrag att fullfölja de nationella målen och fastställa regionala mål⁸⁰ är det intressant att se hur implementeringen av de regionala målen skett.⁸¹

Regionförbundet Östsam är ett politiskt styrt kommunalförbund som de tretton kommunerna i Östergötland tillsammans med landstinget har bildat för att arbeta med frågor om regional

⁷⁴ SOU 2007:11, Finansdepartementet, *Staten och kommunerna - uppgifter, struktur och relation* s. 71

⁷⁵ Ibid s. 231

⁷⁶ Länsstyrelsen Östergötland (2007), *Regional utveckling/Program och projekt* Hämtad 18 maj 2009 från www.lst.se/ostergotland/amnen/Regional_utveckling/Program_och_projekt

⁷⁷ Regeringskansliet (2008), *Länsstyrelse/Mål och budget*. Hämtad den 8 maj 2009 från www.regeringen.se/sb/d/5308

⁷⁸ Finansdepartementet (2008), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelserna*, regeringsbeslut 51, kapitel 1.3 s. 5-8

⁷⁹ SOU 2007:11 s. 66

⁸⁰ Länsstyrelserna (2006), *Om länsstyrelsen*. Hämtad den 20 april 2009 från www.lansstyrelsen.se/lst/Om_Lansstyrelsen

⁸¹ Länsstyrelsen i Östergötland vill se hur lokala näringslivsstrategier stämmer överens med den regionala, samt hur kommunen jobbar mot de regionala direktiven. Vilka frågor som betonas, vilka sektorer som ligger i fokus samt om åtgärder och förslag är konkreta är de också intresserade av. Detta för att få veta hur verksamheten ska utformas för bästa resultat.

utveckling i länet. Regeringen har gett Östsam i uppdrag att leda arbetet med framtagningen av en regional utvecklingsplan.⁸²

Organisationen styrs av ett fullmäktige där alla kommunerna och landstinget representeras av politiker utsedda av kommunerna och där mandatfördelningen bygger på det politiska resultatet i landstingsvalet, det vill säga partifördelningen.⁸³ Under fullmäktige finns det en politiskt tillsatt styrelse som sköter verksamheten.⁸⁴

Regionförbundet har fått i uppdrag av sina medlemmar att arbeta med fyra områden:⁸⁵

- Kommunikationer
- Kultur, folkbildning, natur och fritid
- Lärande och arbetsmarknad
- Näringslivsutveckling

Kommunerna har väl utvecklat självstyre. I kommunallagens första paragraf konstateras följande:

*Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.*⁸⁶

Vidare konstateras angående näringslivsverksamhet att kommunerna får genomföra olika åtgärder för att främja kommunens näringsliv, men att riktat stöd till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl.⁸⁷ Vad gäller utförandet konstateras att kommunen efter fullmäktigebeslut får lämna över vården av vissa kommunala angelägenheter till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.⁸⁸

Ansvarskommittén betonar att kommunens möjligheter att i samband med den regionala utvecklingspolitiken med tillväxtprogram, regionala partnerskap och projektfinansiering relaterade till EU-program kan samverka med andra kommuner och organ på regional nivå.⁸⁹

Svenskt Näringsliv är företagens företrädare då de representerar ett 50-tal bransch- och arbetsgivarförbund, vilka i sin tur företräder cirka 54 000 företag i olika storlekar.⁹⁰ Organisationen finns representerad runt om i landet genom ett flertal lokalkontor.

I Östergötland finns ett lokalkontor i Linköping som arbetar med näringslivsfrågorna i länet. Enligt regionchefen Christer Mård fungerar lokalkontoret som ett marknadskontor som har till uppgift att samla in information och statistik från företagare i länet, att vara ett stöd för företagen och ett stöd för kommunerna och myndigheterna i deras kontakter med företagarna. Ingen politik bedrivs dock på lokal nivå då sådana frågor sköts centralt inom organisationen.⁹¹

⁸² Regionförbundet Östsam (2006), *Vårt uppdrag*. Hämtad den 21 april 2009 från www.ostsam.se/sphere_default.asp

⁸³ Regionförbundet Östsam (2006), *Politik/Politiker*. Hämtad den 6 maj 2009 från www.ostsam.se/about_politics.asp

⁸⁴ Regionförbundet Östsam (2006), *Politik/Regionfullmäktige*. Hämtad den 6 maj 2009 från www.ostsam.se/about_region.asp

⁸⁵ Regionförbundet Östsam (2006), *Vårt uppdrag*. Hämtad den 21 april 2009 från www.ostsam.se/sphere_default.asp

⁸⁶ SFS nr: 1991:900, Kommunallag (1991:900), kapitel 2 Kommunernas och landstingens befogenheter, 1 §

⁸⁷ Ibid, kapitel 2 Kommunernas och landstingens befogenheter, 8 §

⁸⁸ Ibid, kapitel 3 Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer, 16 §

⁸⁹ SOU 2007:11 s. 95

⁹⁰ Svenskt Näringsliv (2009), *Om oss*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/om_oss

⁹¹ Mård, Christer, regionchef på Svenskt Näringslivs lokalkontor i Linköping, samtalsintervju den 8 maj 2009

Det innebär att Svenskt Näringsliv inte har varit en aktiv part i framtagandet av det regionala utvecklingsprogrammet.

3.1.2 Regionalt utvecklingsprogram

Östsam har på regeringens uppdrag tillsammans med kommuner och regionala aktörer utarbetat ett regionalt utvecklingsprogram.⁹² Det regionala utvecklingsprogrammet för Östergötland, *Östgötaregionen 2020 Regionalt utvecklingsprogram*, förkortat RUP, godkändes av regionfullmäktige i april 2006. Programmet är huvudsakligen tänkt att fungera som underlag, dels för beslutsfattare i regionen och dels för statens planering och insatser.⁹³

Richard Widén, näringslivsutvecklare på Östsam, ser RUP:en som ett inriktningsdokument. I framtagningsprocessen har många av de remissvar som kom in inkluderats, dock var de mer generella synpunkterna svårare att infoga än de mer konkreta. Att ta hänsyn till medlemmarnas synpunkter anser Östsam är viktigt för att planen och programmen ska ha legitimitet hos medlemmarna.⁹⁴

Programmet behandlar visioner, mål och strategier för den regionala utvecklingspolitiken i Östergötland utifrån de nationella målen.⁹⁵ I visionen anges arbete för ett starkt näringsliv, tillväxt, jämställdhet och tillvaratagande av etnisk och kulturell mångfald som viktiga frågor,⁹⁶ men att detta bör ske med en övergripande målsättning:

Ytterst handlar det om att regionen ska erbjuda bra förutsättningar för ett gott liv för dem som bor och verkar här. Det senaste decenniets utveckling mot ett ökat regionalt ansvarstagande innebär en ny utmaning; att med regionen som bas arbeta för en positiv samhällsutveckling i samverkan med kommunerna i regionen – och med staten och statliga myndigheter på regional och nationell nivå.⁹⁷

För att uppnå målen har Östsam utarbetat en rad strategier, vilka kräver insatser från olika politikområden och aktörer. Av utvecklingsplanen framgår att avsikterna är följande;

1. Stärka Östergötlands attraktivitet, konkurrenskraft och position.
2. Utveckla Östergötland till en flerkärnig stadsregion.
3. Utveckla Östergötland till en region med balans mellan centrum och omland.
4. Stärka Östergötland som innovationsmiljö och som region för uppbyggnad och utveckling av företag.
5. Stärka invånarnas möjligheter till hög livskvalitet och personlig utveckling.
6. Utveckla och öppna formerna för det politiska arbetet på regional nivå.⁹⁸

Östsam har i samråd med länets övriga aktörer sedan valt ut sex insatsområden att arbeta med; infrastruktur och kommunikationer, livslångt lärande, kultur, näringslivsutveckling, utveckling av Östergötlands landsbygd samt utvecklingen av ett storstadsalternativ i Östergötland. Insatsområdena presenteras även de i den regionala utvecklingsplanen.⁹⁹

⁹² Länsstyrelsen Östergötland (2008), *Det regionala utvecklingsprogrammet för Östergötland*. Hämtad den 23 april 2009 från www.lst.se/ostergotland/amnen/Regional_utveckling/Landsbygdsutveckling/Det_regionala_utvecklingsprogram_met_for_Ostergotland.htm

⁹³ Regionförbundet Östsam (2006), *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram* s. 7

⁹⁴ Widén, Richard, näringslivsutvecklare på Östsam, telefonintervju den 13 maj 2009

⁹⁵ Regionförbundet Östsam (2006), *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram* s. 7

⁹⁶ Ibid s. 26

⁹⁷ Ibid s. 25

⁹⁸ Ibid s. 29

⁹⁹ Ibid s. 41

Jämställdhet, mångfald och internationalisering är begrepp som är tänkta att genomsyra arbetet inom samtliga insatsområden.¹⁰⁰

3.1.3 Insatsområdet Näringslivsutveckling

Representanterna i Östsam var relativt överens vad gäller utformningen av insatsprogrammet för Näringslivsutveckling 2007-2013. Richard Widén, näringslivsutvecklare på Östsam konstaterar att:

Insatsprogrammet beslutades i bred politisk konsensus. Två frågor betonades dock i den politiska diskussionen; Kapitalförsörjning och Socialt företagande. Dessa har också givits ordentligt utrymme i Insatsprogrammet.¹⁰¹

Som utgångspunkt för insatsområdet för näringslivsutveckling har i utvecklingsplanen ett antal problem identifierats. Bland dessa finns lågt nyföretagande, att nya arbetstillfällen främst skapas i unga och mindre företag, att få innovationer blir kommersialiserade, att små företag stannar i växten, att tjänstesektorn står för en stor och ökande del av tillväxten, att tjänstesektorn växer genom ett ökat antal arbetstillfällen, strukturomvandlingarna i länet, bristen på riskvilligt kapital samt en svagt utvecklad besöksnäring.¹⁰²

Lågt nyföretagande ska åtgärdas genom att ändra attityder till företagande i samhället och främja intresset för att starta och driva egna företag.¹⁰³ Detta anser Östsam är möjligt genom ökade utbyten mellan utbildningsväsenden och näringsliv, exempelvis i form av examensarbeten för studenter, utbildningsinsatser i entreprenörskap på lägre nivåer samt praktikplatser.

I dokumentet konstateras även att företagares villkor påverkas av utformningen av regelverk samt hur regionala och kommunala myndigheter agerar i olika frågor. Serviceinriktat stöd vid kontakt med myndigheter och snabb handläggning tas upp som exempel på möjliga åtgärder för att främja företagandet.¹⁰⁴ Målsättningen är generellt att förbättra den kommunala servicen.

I dokumentet påtalas hur strukturomvandlingen förändrar kraven på företagare och att ett möjligt sätt att hantera detta är nätverksarbete, vilket i så fall skulle kunna stödjas.¹⁰⁵ Bristen på kapital menar Östsam kan åtgärdas genom att det blir tydligare för enskilda företag hur de ska bära sig åt för att få tillgång till resurser samt genom ”marknadskompletterande offentlig finansiering i kritiska utvecklingskedan”.¹⁰⁶

Inom området för näringslivsutveckling är ambitionen även att åstadkomma en attitydförändring i samhället och genom utbildningsinsatser och möten med skolungdomar ska en mer positiv syn på företagande skapas. Förhoppningen är att en mer positiv inställning ska resultera i ett ökat nyföretagande.

Sammanfattningsvis syftar insatserna till att förbättra de grundläggande förutsättningarna för näringslivet och ta tillvara på den etniska mångfalden i samhället.¹⁰⁷ Nyckelorden i denna del av den regionala utvecklingsplanen är, förutom de övergripande begreppen *internationalisering, mångfald, jämställdhet, ord som attitydförändring, nätverk,*

¹⁰⁰ Regionförbundet Östsam (2006), *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram* s. 26

¹⁰¹ Widén, Richard, näringslivsutvecklare på Östsam, telefonintervju den 13 maj 2009

¹⁰² Regionförbundet Östsam (2007), *Regionalt insatsprogram för Östergötland Näringslivsutveckling 2007-2013* s. 53

¹⁰³ Ibid s. 53

¹⁰⁴ Ibid s. 54

¹⁰⁵ Ibid s. 54

¹⁰⁶ Ibid s. 54-55

¹⁰⁷ Ibid s. 52-55

kapitalförsörjning, kommunal service samt stödjande strukturer. Dessa kommer vi använda för att mäta överensstämmelsen mellan regional och lokal nivå.

För att utveckla och konkretisera åtgärder inom det regionala utvecklingsprogrammet beslutade regionfullmäktige i november 2007 om ett antal insatsprogram för att konkretisera och utveckla insatsområdena i den regionala utvecklingsplanen.¹⁰⁸

Insatsprogrammet ska vara vägledande och styrande för olika aktörers arbete inom respektive område. Genom programmet vill Östsam medverka till att genomföra den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning. Det konstateras i insatsprogrammet att mycket av det tillväxtinriktade utvecklingsarbetet initieras och utförs på lokal nivå, samt att den regionala uppgiften därför blir att underlätta arbetet och hantera sådant som en enskild kommun/annan lokal aktör inte förmår hantera på egen hand.¹⁰⁹

Rickard Widén konstaterar att kommunerna tillsammans med samtliga aktörer i regionen har att beakta RUP och insatsprogrammen, men att de kan välja att göra andra prioriteringar utifrån de lokala förutsättningarna. Kommunerna bör givetvis fokusera på vad som är relevant just för sin kommun. Generellt är de regionala prioriteringarna av vikt eftersom de är säkrade mot den nationella strategin vilken förhåller sig till strukturprogrammen på EU-nivå. Detta är av betydelse i de fall kommunen avser söka bidrag för någon typ av projekt, exempelvis från EU.¹¹⁰

3.2 Svenskt Näringsliv om näringslivspolitik

Svenskt Näringsliv konstaterar på sin hemsida att kommunens agerande och attityder spelar en stor roll för företagande. Ett antal åtgärder som företagare uppskattar från kommunens sida räknas upp, däribland information via kommunernas hemsidor om vad företagare kan förvänta sig från kommunen, inrättandet av en företagslots, kortare handläggningstider samt att generellt öka förståelsen för företagande.¹¹¹ Dessutom framförs att kommuner bör publicera en näringslivspolitik.¹¹²

Svenskt Näringsliv genomför varje år en undersökning av hur företagsklimatet ser ut i alla de svenska kommunerna och skapar därefter en rankinglista.¹¹³ Rankingen bygger på en enkätundersökning bland företag med syftet att mäta företagarnas attityder gentemot kommunens arbete med näringslivsfrågor och hur företagsklimatet i kommunen ser ut.¹¹⁴

Bland Sveriges 290 kommuner placerade sig Östergötlands kommuner enligt årets ranking enligt nedan:¹¹⁵

32	Mjölby
56	Linköping
58	Ydre

¹⁰⁸ Regionförbundet Östsam (2007), *Dokument/RUP och insatsprogram*. Hämtad den 6 maj 2009 från www.ostsam.se/dok_rup.asp

¹⁰⁹ Regionförbundet Östsam (2007), *Regionalt insatsprogram för Östergötland Näringslivsutveckling 2007-2013* s. 7

¹¹⁰ Widén, Richard, näringslivsutvecklare på Östsam, telefonintervju den 13 maj 2009

¹¹¹ Svenskt Näringsliv (2007), *Vi arbetar med/Lokalt företagsklimat/Konkreta verktyg och tips*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/verktyg/article12814.ece

¹¹² Svenskt Näringsliv (2009), *Vi arbetar med/Lokalt företagsklimat/Informativ hemsida*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/verktyg/article42954.ece

¹¹³ Vi har valt att fokusera på den sammanlagda rankingen och inte de olika delarna. Detta får till följd att rankingen endast kan ses som ett grovt mått på kommunernas näringslivsklimat. Se diskussion i kap. 4.3.2

¹¹⁴ Svenskt Näringsliv (2009), *Är din kommun klättrare eller dykare?* Hämtad den 7 maj 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/article76322.ece

¹¹⁵ Svensk Näringsliv (2009), *Är din kommun klättrare eller dykare?/Rankinglista 2009* Hämtad den 7 maj 2009 från www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00017/Rankinglista_2009_17708a.pdf

104	Norrköping
119	Ödeshög
122	Söderköping
136	Kinda
162	Boxholm
168	Finspång
193	Åtvidaberg
218	Valdemarsvik
227	Vadstena
238	Motala

Christer Mård, regionchef för Svenskt Näringsliv, betonade i vår intervju att kommuner har olika utgångslägen beroende på tradition och struktur. I Linköpings kommun finns bra förutsättningar för företagande på grund av bland annat närheten till universitetet och dess tradition som tjänstemannastad.¹¹⁶

Problemet med program som den regionala utvecklingsplanen är enligt Christer Mård att företagares perspektiv inte inkluderas vid utarbetningen. Detta kan till viss del bero på att många beslutsfattare befinner sig långt ifrån företagares vardag. En förankringsprocess skulle öka kunskapen om och underlätta omsättningen av programmet till praktik. Han konstaterar även följande: ”Det går inte att skapa tillväxt genom program, tillväxt skapas av enskilda företag.”¹¹⁷

Samordningssvårigheter mellan de offentliga aktörerna är också ett problem. På grund av regleringar och lagstiftning kan de optimala lösningarna vara svåra att åstadkomma, då dessa kräver mer flexibilitet vad gäller exempelvis resurser. Christer Mård påpekar att:

*Det finns en god vilja och bra intentioner från dem som utformar programmet, men det är svårt att översätta många av målen till konkret verksamhet. Östsam har en viktig roll som samordnare för länets kommuner men tyvärr tar det kommunala perspektivet lätt överhand.*¹¹⁸

3.3 De lokala strategierna

De lokala strategierna skiljer sig på många sätt. Vi har i den inledande uppställningen valt att inkludera fokus, när strategin är antagen, omfattning mätt i sidantal, upplägg/utformning, om konkreta förslag förekommer samt invånarantal.

Årtalet på den lokala strategin är viktigt för att rimligen kunna påvisa att implementering skett. Antalet sidor bör ge en grov uppskattning av hur mycket material som finns i frågan, fler sidor rymmer fler konkreta förslag. Om konkreta förslag och metoder förekommer eller om dokumenten är generellt hållna undersöks också, då det var en punkt som länsstyrelsen undrade över. Vi vill även testa om små kommuner på grund av lågt invånarantal har sämre förutsättningar än större kommuner. Därför har vi valt att inkludera invånarantal i tabellen. Organisationen hos verkställare tas upp i teorikapitlet, varför vi inkluderat upplägg och utformning.

Kommuner	Konkreta förslag	Invånarantal (2008) ¹¹⁹	Omfattning (sidantal)	Utformning/upplägg	Antagen (år)
Boxholm	Ja	5 260	2	Näringslivspolicy hos kommun	2007

¹¹⁶ Mård, Christer, regionchef på Svenskt Näringsliv, samtalsintervju den 8 maj 2009

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

¹¹⁹ SCB (2009), *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2008 och befolkningsförändringar 1 juli - 30 december 2008*. Hämtad den 18 maj 2009 från www.scb.se/Pages/TableAndChart____262438.aspx

Finspång	-	20 589	Finns ej	Resursbrist på kommun, arbete pågår	-
Kinda	-	9 885	Finns ej	Kommun/ekonomisk förening	-
Linköping	Nej	141 863	1+3	Måldokument från kommun & aktiviteter av NuLink	2008
Mjölby	Ja	25 654	2	Styrdokument	2008
Motala	Ja	41 953	3	Handlingsplan på kommun	2009
Norrköping	Ja	128 060	9	Program på Näringslivskontor	2007
Söderköping	-	13 959	Finns ej	Resursbrist på kommun, strategi ska förnyas	-
Vadstena	Ja	7 475	8	Dokument från lots	2006
Valdemarsvik	Ja	7 852	1	Fempunktsprogram	2008
Ydre	Ja	3 726	4 + 3	Näringslivskontor på kommun, policy & verksamhetsplan	1999 & 2008
Åtvidaberg	-	11 543	Finns ej	Näringslivscentrum AB	-
Ödeshög	-	5 350	Finns ej	Arbete pågår på kommun	-

En mer ingående beskrivning av respektive lokal strategi, uppdelade efter vem som är huvudaktör inom näringslivsarbetet, följer nedan.

3.3.1 Kommuner med aktuell strategi

Boxholm har en näringslivspolitik som har utarbetats och antagits i kommunfullmäktige 2007.¹²⁰ Enligt kommunens näringslivsutvecklare Fredrik Svaton gäller policyn även som strategi.¹²¹ Kommunen vill stimulera tillkomsten av nya företag, tillväxten av befintliga samt verka för att fler företag etablerar sig i Boxholm. Därför ska servicekänslan vara väl utvecklad och en dialog skapas mellan näringsliv, tjänstemän och politiker. Planerat är även att utveckla kontakterna mellan skola och näringsliv, vilket återfinns i den regionala strategin. Att hjälpa företagen få del av EU-stöd och andra former av stöd kan ses som ett försök att åtgärda bristen på riskvilligt kapital. Kvalificerad rådgivning gällande starta eget är också en planerad åtgärd, vilket kan ses som en stödjande struktur. Sammanfattningsvis avser kommunen att skapa ett differentierat och lönsamt näringsliv.¹²²

Mjölby kommun har ett styrdokument från 2008 för utvecklingen av näringslivsklimatet.¹²³ I styrdokumentet nämns samverkan med näringslivet, stödjande strukturer i form av nyföretagarcentrum och företagscentrum, attitydförändring genom förändring av värderingar och synsätt i skolan, förbättring av kommunal service och mångfald. Som mål anges även att nå topp 40 i landet gällande företagsklimat.¹²⁴

Enligt näringslivschef Peter Larsson omvandlas den regionala utvecklingsplanen till lokalt arbete i kommunen. Hantering av den regionala planen sker även genom deltagande i näringslivsgruppens diskussioner på Ötsam samt då ärendet kommer upp i kommunstyrelsen vid hantering av remissvar till Ötsam.¹²⁵

Motala kommun har 2009 utarbetat en handlingsplan för näringslivsverksamheten. Verksamhetsmålen är konkretiserade och tydliga, även om det är få som kan kopplas till den

¹²⁰ Boxholms kommun (2007), kommunfullmäktige, *Näringslivspolitik*, § 45/2007

¹²¹ Svaton, Fredrik, näringslivsutvecklare på Boxholms kommun, mail den 30 mars 2009

¹²² Boxholms kommun (2007), kommunfullmäktige, *Näringslivspolitik*, § 45/2007

¹²³ Larsson, Peter, näringslivschef i Mjölby kommun, mail den 31 mars 2009. Enligt honom finns även ett icke uppdaterat handlingsprogram för hållbar utveckling från 2004.

¹²⁴ Mjölby kommun (2008), kommunledningskontoret, *Styrdokument för utvecklingen av näringslivsklimatet i Mjölby kommun*

¹²⁵ Larsson, Peter, näringslivschef på Mjölby kommun, telefonintervju den 13 maj 2009

regionala planen. De som kan ses mot bakgrund av den regionala är att skapa mötesplatser för företagare, stödja nyföretagandet, samt även stödja andra organisationer som utvecklar kvinnors företagande i kommunen.¹²⁶ Att utveckla kvinnors företagande kan ses som en jämställdhetsinsats och stöd till nyföretagarcentrum ser vi som ett exempel på en stödjande struktur.

Norrköpings näringslivsprogram antogs 2007 och sträcker sig fram till 2010. Programmet syftar till att förbättra villkoren för befintliga företag samt att öka nyföretagandet och etablering inom kommunen. En av ambitionerna är att synliggöra och öka kvinnligt företagande.¹²⁷

Kommunen vill uppnå effektivare ärendehantering, bättre stöd samt minskad byråkrati för att främja företagande. Dokumentet innehåller exempel på stödjande strukturer så som rådgivning, information och stöd, vilket ska ske i samverkan med företagsfrämjare, organisationer samt samarbetspartners.¹²⁸ Nätverk nämns också som ett sätt att få befintliga företag att utvecklas.¹²⁹ Ett antal branscher så som basindustri, besöksnäring, upplevelseindustri, energi, miljöteknik, handel, medieteknik, transport, logistik samt hälsa kommer enligt programmet ägnas särskild uppmärksamhet.¹³⁰

Kommunen betonar att olikheter är möjligheter och att alla oavsett ålder, kön och etniskt ursprung ska ha lika möjligheter till behovsanpassad information och rådgivning, samt att denna ska vara lättillgänglig.¹³¹ Detta fokus överensstämmer tydligt med den regionala planens betoning av jämställdhet och mångfald.

Sammanfattningsvis är förslagen många, konkreta och överensstämelsen med den regionala strategin någorlunda stor.

Valdemarsvik har en fempunktsplan från 2008 som kommunen följer i sitt arbete med näringslivsfrågor och en strategi är tänkt att arbetas fram, vilket ännu inte skett.¹³² Vi har därför valt att behandla fempunktsplanen som det styrande dokumentet för arbetet.

I fempunktsprogrammet har först ett tydligt mål specificerats och därefter fem punkter som skall ses som medel för att uppnå målet. Målet är att vara bland de hundra bästa kommunerna i Svenskt Näringslivs ranking över företagsklimatet. De fem åtgärderna för att uppnå målet bygger på att näringslivsfrågor skall ha en mycket hög prioritet inom kommunen, att handläggningstiderna i näringslivsfrågor skall vara korta och genomföras på ett lyhört och positivt sätt, att öka samverkan mellan kommunen och näringslivet samt att vårda den bild kommunen ger utåt.¹³³

Ydre har en näringslivspolicy daterad 1999 där utveckling av glesbygd och industribebyggelse betonas. Åtgärder som opartisk företagsrådgivning och beredskap att delfinansiera näringsfrämjande insatser tas upp.¹³⁴

I telefonsamtal med näringslivschefen Lars Lindström framkom att en nyare plan för Turism och Näringsliv utarbetats, men att denna inte är någon officiell strategi utan mer ett

¹²⁶ Motala kommun (2009), *Kommunchefens stab verksamhet 2009 - Handlingsplan för Näringslivsverksamheten 2009*

¹²⁷ Norrköpings kommun, näringslivskontoret, *Näringslivsprogram för Norrköpings kommun*. s. 1,4, 7

¹²⁸ Ibid s. 4, 8

¹²⁹ Ibid s. 7

¹³⁰ Ibid s. 8

¹³¹ Ibid s. 7

¹³² Ohlsson, Nils, näringslivschef på Valdemarsviks kommun, kortare samtal den 23 april 2009

¹³³ Valdemarsviks kommun (2008), *Utveckling av företagsklimatet i Valdemarsviks kommun*

¹³⁴ Ydre kommun (1999), kommunfullmäktige, *Näringslivspolicy för Ydre kommun*, § 69 Dnr KS 1999/1054

arbetsdokument.¹³⁵ Vi har valt att kombinera de två dokumenten för att få en helhetsbild av näringslivsarbetet.

Ett av målen i arbetsdokumentet är att uppnå en ökad och förbättrad service genom tydligare ansvarsfördelning, uppdaterade hemsidor samt ökad kommunikation mellan kommunala förvaltningar och myndigheter. Kontaktnät mellan näringslivsorganisationer, länsstyrelse och EU-stöd nämns också, vilket syftar på näringslivskontorets kunskaper och kontakter enligt näringslivschefen. Stödjande strukturer nämns i form av rådgivning till nyföretagare. Samarbete med skolan nämns också, med mål att tillgodose kommunens arbetskraftsbehov snarare än i betydelsen attitydförändring. Angivet är också ambitionen att nå plats 40 i Svenskt Näringslivs ranking avseende näringslivsklimat.¹³⁶ Ledord som mångfald och jämställdhet har vi inte kunnat återfinna i arbetsdokumentet, möjligen skulle opartisk rådgivning kunna ha en sådan innebörd.

Vad gäller samarbetet i regionen inom ramen för Ötsam och den regionala utvecklingsplanen anser näringslivschefen att detta har stor betydelse för kommunen. Exempelvis är det kontaktnät som skapas väldigt viktigt, vilket resulterar i konkreta projekt förutom idéutbyten. Även om små kommuner får anstränga sig för att göra sin röst hörd så är det möjligt att påverka organisationen.¹³⁷

3.3.2 Kommuner utan aktuell strategi

Finspång har i dagsläget inte någon uppdaterad eller gällande strategi enligt kommunens näringslivschef Suzanne Gadd, då den senast aktuella löpte fram till 2007. Detta förklaras av det blev en ny politisk majoritet under 2008 samt omorganisering inom tjänstemannaorganisationen. Näringslivschefen har planerat att skapa dialoggrupper för att förhoppningsvis kunna påbörja utformningen av en ny näringslivsstrategi under maj 2009.¹³⁸

Kinda kommun hade mellan 2005 och 2008 en gällande näringslivsstrategi, *Samverkan för tillväxt i Kinda*, som antogs i kommunfullmäktige 2004. Denna var tänkt att revideras på nytt för perioden 2009,¹³⁹ vilket varken skett eller kommer att genomföras inom den närmaste tiden på grund av tids- och resursbrist.¹⁴⁰ Arbetet med näringslivsfrågor i kommunen sker numera delvis genom ett samarbetsprojekt mellan kommun och näringsliv i en ekonomisk förening, Växtkraft Kinda.¹⁴¹

Söderköping hade mellan 2004 och 2008 en gällande strategi för tillväxt och sysselsättning vilken var tänkt att förnyas. Detta har dock inte skett på grund av tids- och resursbrist.¹⁴² Det som styr kommunens verksamhet är för närvarande ett visionsdokument om hur de vill utveckla kommunen fram till år 2020.¹⁴³ Detta visionsdokument anger dock inga konkreta mål för näringslivet utan fokuserar mer på allmänna målsättningar för kommunen. Då det innehåller alltför lite information om kommunens visioner kring näringslivet är den inte användbar i vårt syfte. Därför saknas i vår mening aktuell näringslivsstrategi.

¹³⁵ Lindström, Lars, turism- och näringslivschef i Ydre kommun, kortare telefonsamtal den 5 maj 2009

¹³⁶ Ydre kommun (2008), näringslivskontoret, *Plan för Turism- och Näringsliv i Ydre kommun 2008-2009*

¹³⁷ Lindström, Lars, turism- och näringslivschef i Ydre kommun, kortare telefonsamtal den 13 maj 2009

¹³⁸ Gadd, Suzanne, näringslivschef i Finspångs kommun, mail den 30 mars 2009

¹³⁹ Kinda kommun (2004), kommunfullmäktige, *Samverkan för tillväxt i Kinda, Strategi- och handlingsprogram 2005 – 2008*, § 76 s. 15

¹⁴⁰ Jonsson, Rune, planeringssekreterare på Kinda kommun, kortare samtal den 12 maj 2009

¹⁴¹ Växtkraft Kinda (2009), *Om växtkraft*. Hämtad den 12 maj 2009 från

www.vaxtkraftkinda.se/foretag/omvaxtkraft.4.578479c010c0f7ee9b980001882.html

¹⁴² Lundgren, Eva, näringslivssekreterare i Söderköpings kommun, mail den 1 april 2009

¹⁴³ Söderköpings kommun (2008), *Vision och Framtidsbild 2020*. Hämtad den 25 april 2009 från www.soderkoping.se/Org-politik/Soderkoping-2020

Ödeshög har för tillfället ingen gällande strategi för näringslivsfrågor. Enligt kommunens näringslivsansvarige Peter Kenell pågår arbetet med att förnya och revidera kommunens näringslivsstrategi och arbetet beräknas bli färdigt strax innan inlämningen av denna uppsats.¹⁴⁴

3.3.3 Annan aktör än kommunen

Linköpings kommuns näringslivsarbete är helt utlagt på det kommunala bolaget Näringslivsutveckling i Linköping AB, förkortat NuLink. NuLinks arbete utgår från de allmänna mål som kommunen har satt upp i sitt övergripande måldokument gällande näringslivsarbetet.¹⁴⁵ Utöver kommunens måldokument så består den politiska styrningen i NuLink av en styrelse där ett flertal av de ledande kommunpolitikerna i Linköping sitter.¹⁴⁶

Företaget har som vision att vara en effektiv lots och skapa förutsättningar för ett differentierat näringsliv. Verksamhetens fokus ligger främst på nyföretagande och nyetableringar framför utveckling av existerande företag.¹⁴⁷ Enligt de inriktningsmål och den affärsidé som finns på hemsidan är ambitionen att entreprenörer ska kunna få stöd av kommunen i etableringsprocessen och tillgång till startkapital samt att kommunen ska ses som effektiv och serviceinriktad. Hur målen ska uppnås specificeras i de mer konkreta aktivitetsplanerna.¹⁴⁸

Bland NuLinks näringslivsfrämjande aktiviteter finns exempelvis att kunna erbjuda utbildning, speciellt till yngre entreprenörer eller entreprenörer med invandrarbakgrund, underlätta vid etablering och tillståndsgivning, stödja företagskluster genom att hjälpa till och hitta samarbetspartners, bistå med branschregister och kunskap om hur företagare kan nå sin marknad samt samverka med nationella och internationella organisationer för att hjälpa företag att marknadsföra sig.¹⁴⁹

NuLinks arbete överensstämmer med en del av de punkter som den regionala utvecklingsplanen tar upp, däribland arbetet med mångfald, nätverk, kapitalförsörjning, internationalisering samt stödjande strukturer.

Vadstena kommun genomförde 2008 en utredning om kommunens framtida strategi för turism och marknadsföring, men av de dokument vi fått tillgång till framgår endast att kommunstyrelsen har beslutat ”att tacka för informationen”. I utredningen, författad av Ewa Carlgren Nilsson, ligger fokus på turistnäringen.¹⁵⁰ Kommunen har därmed ingen direkt strategi och arbetet med näringslivsfrågorna är främst utlagt på den ekonomiska föreningen Lotsen i Vadstena AB, vilken delvis är kommunalägd, har till uppgift att förbättra näringslivsklimatet i kommunen. Vägledande för denna verksamhet är strategi och handlingsplanen för perioden 2007-2009, vilken vi använt för att analysera näringslivsarbetet i Vadstena. Dokumentet innehåller konkreta förslag, tydlig lägesrapportering över hur arbetet fortgår och uppdelning över vem, kommunen eller lotsen, som är ansvarig för respektive aktivitet.¹⁵¹

¹⁴⁴ Kenell, Peter, näringslivsansvarig på Ödeshögs kommun, kortare telefonsamtal den 29 april 2009

¹⁴⁵ Linköpings kommun (2008), kommunfullmäktige, *Strategisk plan med Övergripande mål*

¹⁴⁶ NuLink (2009), *Kontakta oss/Styrelsen*. Hämtad den 13 maj 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=905&Itemid=100

¹⁴⁷ NuLink (2008), *Inriktningsmål och affärsidé*. Hämtad den 16 april 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=54

¹⁴⁸ Nulink (2008), *Vårt arbete*. Hämtad den 10 maj 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=25&Itemid=28

¹⁴⁹ Ibid

¹⁵⁰ Vadstena Kommun (2008), kommunstyrelsen, sammanträdesprotokoll, ärende 4, Dnr 2008/126

¹⁵¹ Näringslivslotsen i Vadstena AB (2006). *Strategi och handlingsplan 2007-2009*.

I strategidokumentet tas ett flertal förbättringspunkter upp såsom översyn av kommunens ärendehantering i samverkan med lotsen, arbete med lotsens hemsida, ständig förbättring och utveckling av kommunens hemsida, ökat utbyte mellan skolor och företagen samt ökat antal praktikplatser, stimulans av Ung Företagsamhet, entreprenörsutbildning och liknande projekt.¹⁵² Olika nätverksrelaterade aktiviteter går också att hitta i form av olika typer av träffar samt samverkan med andra kommuner. Även internationalisering genom möjligheten att etablera utländska företag nämns. Kommunal service och kapitalförsörjning behandlas möjligen genom förbättrad samverkan respektive i EU-projekt.¹⁵³

Åtvidaberg har ingen kommunal näringslivsstrategi och arbetet med näringslivsfrågor sköts av organisationen *Näringslivscentrum i Åtvidaberg AB*, där både kommunen och det lokala näringslivet är inkluderade.¹⁵⁴ Kommunen har inte velat ge några tydliga direktiv när de lagt ut näringslivsfrågorna på Näringslivscentrum då de har ansett att det är organisationen som själv bäst vet hur arbetet med näringslivsfrågorna i kommunen bör hanteras.¹⁵⁵

3.4 Den regionala utvecklingsplanen och de lokala strategierna

Flertalet kommuner har en strategi eller handlingsplan som vägleder näringslivsarbetet. Vissa har valt att inte arbeta efter denna typ av dokument och andra har lagt huvuddelen av verksamheten på externa aktörer. Dessa kan dock också ha strategier liknande de kommunalas. Vissa av kommunerna i tabellen nedan har av olika anledningar inga aktuella strategier och deras verksamhet har därför inte kunnat undersökas.

Nyckelorden i insatsområdet näringslivsutveckling är som vi tidigare konstaterat mångfald, jämställdhet, attitydförändring, nätverk, kapitalförsörjning samt effektivisering av det offentliga samt stödjande strukturer. Dessa begrepp är de vi tycker är mest tillämpliga på lokal nivå. I de fall vi kan urskilja aktiviteter eller ambitioner som syftar på begreppen har vi markerat detta med ett ”ja” i tabellen nedan. Begreppen får därigenom mäta överensstämmelsen mellan den regionala strategin och de lokala. Denna överensstämmelse åskådliggörs i tabellen nedan. Vissa punkter återfinns i flertalet strategier, detta gäller bland annat stödjande strukturer, nätverk och förbättrad service.

Kommun	Jämställdhet	Mångfald	Attitydförändring	Stödjande strukturer	Nätverk	Kapitalförsörjning	Förbättrad service	Internationalisering
Boxholm	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
Finspång	-	-	-	-	-	-	-	-
Kinda	-	-	-	-	-	-	-	-
Linköping	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mjölby	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Motala	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Norrköping	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Söderköping	-	-	-	-	-	-	-	-
Vadstena	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Valdemarsvik	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Ydre	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Åtvidaberg	-	-	-	-	-	-	-	-
Ödeshög	-	-	-	-	-	-	-	-
Summa Ja/Nej	2/6	3/5	3/5	7/1	6/2	4/4	6/2	2/6

¹⁵² Näringslivslotsen i Vadstena AB (2006). *Strategi och handlingsplan 2007-2009* s. 5-8

¹⁵³ Ibid s. 5-8

¹⁵⁴ Fredriksson, Susanne, VD på Näringslivscentrum i Åtvidaberg AB, mail den 23 april 2009

¹⁵⁵ Fredriksson, Susanne, VD på Näringslivscentrum i Åtvidaberg AB, kortare telefonsamtal den 11 maj 2009

4 Analys

4.1 Den regionala utvecklingsplanens förutsättningar

Implementering sker på olika nivåer, både regionalt och lokalt. *Förordningen om regionalt tillväxtarbete*, som är ett nationellt beslut, implementeras genom Östsams utformning av den regionala planen. Förordningen ligger därmed till grund för det regionala arbetet och är öppet och generellt utformat. Detta medför att den regionala organisationen har ett stort handlingsutrymme att utforma planen efter regionens egna förutsättningar, vilket enligt Hill & Hupe i vissa fall kan främja implementering.

I Östergötland tycks samarbetet på den regionala nivån ha fungerat väl, då konflikter enligt Östsams näringslivsutvecklare inte förekommit vid framtagningen av den regionala planen. I vissa fall kan politiska intressekonflikter fortfarande vara olösta på nationell nivå och därmed följa med till den regionala nivån, men så tycks inte ha skett i detta fall.

Vad gäller förutsättningarna att implementera den regionala planen på lokal nivå beror detta på en rad faktorer, vilka vi berört i teorikapitlet. Den lista vi ställde upp i kapitel 2.4 kommer här att användas för att bedöma förutsättningarna att verkställa det regionala beslutet och för att förstå om och varför implementering skett till viss grad.

- *Tydliga definitioner och klara direktiv.*

Av den regionala planen framgår tydligt intentioner och mål, vilka är att öka nyföretagande och ge existerande företag möjlighet att växa. Detta är en generell ambition och kan vara svårt att utvärdera. Samtidigt har kommunerna deltagit i framtagningsprocessen vilket kan betyda att de antagligen är bekanta med intentionerna hos beslutsfattarna. Hur målet ska uppnås är i samband med insatsprogrammet någorlunda tydligt definierat. Vem som ska ta ansvar för åtgärderna framgår dock inte.

Hur kommunerna ska förstå och implementera beslutet är därför oklart. I och med att utvecklingsplanen är generellt hållen och inte tydligt skriver ut vad kommunerna bör göra så kan man på kommunnivå med gott samvete välja att inte verkställa något. Möjligheten att utforma åtgärder efter eget behov och tycke kan däremot öka graden av implementering enligt teorin om närbyråkrater. Direktiven och ansvarsfördelningen är dock oklar vilket sannolikt påverkar implementeringen negativt.

- *Att organisationen har förmågan att åstadkomma önskvärda effekter genom styrningsåtgärder.*

Vedung nämner tre typer av styrmedel nämligen regleringar, ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel. Av dessa är det främst med informativa styrmedel som Östsam kan styra kommunerna. Kommunerna är självstyrande i hög grad och har därför möjlighet att utforma näringslivsarbetet enligt egna prioriteringar. Den makt Östsam har utgår från de befogenheter som dess medlemmar, vilka är kommunerna, har gett dem. Vissa ekonomiska incitament att implementera kan enligt Östsams näringslivsutvecklare finnas indirekt genom möjligheten att söka EU-bidrag. Hur stor betydelse sådana indirekta incitament har är dock tveksamt.

- *Stöd eller motstånd från andra intressenter.*

Vedung menar som bekant att exempelvis intresseorganisationer kan ha en inverkan på verkställandet av beslut. Vi har valt att endast undersöka Svenskt Näringslivs ståndpunkter,

vilket givetvis påverkar resultatet. Om en större undersökning skulle göras kan andra aktörers åsikter vara intressanta att undersöka.

Regionchefen på Svenskt Näringsliv ansåg att planen i sig inte är optimal, utan skulle kunna utformas på ett bättre sätt. Att i högre grad inkludera företagares perspektiv skulle enligt honom ge större effekt. Dessutom betonar han att tillväxt sker i företag, inte genom program eller planer.

Många av de centrala punkterna i det regionala dokumentet är dock sådana frågor som Svenskt Näringsliv enligt hemsidan vill se att kommunerna jobbar med, exempelvis handläggningstider. Dessa åtgärder bör därför ha stöd av intressenterna, så som företagare och företagargorganisationer. Detta skulle enligt Vedung stärka Östsam och kommunerna i sin verksamhet och därmed främja implementeringen.

- *Att beslutet bygger på ett logiskt resonemang och är praktiskt genomförbart.*

Hogwood & Gunn poängterar vikten av ett logiskt resonemang och praktisk genomförbarhet, vilket vi tycker att Östsam lyckats tillgodose vid utformningen av den regionala planen och insatsprogrammet. Varken kommunerna eller Svenskt Näringsliv ifrågasätter att den offentliga verksamheten påverkar näringslivsklimatet.

Vad gäller åtgärderna i det regionala dokumentet bör flertalet vara praktiskt genomförbara på kommunal nivå, förutsatt att lämpliga strukturer och tillgängliga resurser finns. Utvecklingsplanen är inte utformat som ett styrningsdokument för kommunerna, utan täcker in det regionala arbetet som helhet. Därför kan det finnas vissa svårigheter med att införliva samtliga delar av näringslivsprogrammet.

- *Att organisationen som ska implementera beslutet kan göra så oavsett andra aktörer och organisationer.*

Organisationens oberoende spelar enligt Hogwood & Gunn en avgörande roll. Implementeringen beror i detta fall dels av Östsams organisation vilken ska genomdriva beslutet och dels av kommunerna vilka ska ha möjlighet att införliva beslutet i sin verksamhet.

Östsams påtryckningsmöjligheter är som vi konstaterat begränsade. Detta behöver dock inte vara ett problem i sammanhanget, utan kan underlätta implementeringsprocessen genom att beslutet redan förankrats i tidigare skeden.

Kommunerna är självstyrande och kan därför implementera beslut utan att samarbeta eller konsultera andra aktörer. Svenskt Näringsliv invänder dock att åtgärder skulle få mer respons om de anpassades efter företagare och om företagare tilläts ge synpunkter i inledande skeden. Även om det går att genomföra åtgärder utan andra aktörer så kan åtgärderna få större genomslag då de har stöd från omgivningen och slutmottagarna.

- *Att tillgängliga resurser finns.*

Ett flertal teoretiker, däribland Hogwood & Gunn, poängterar resursernas betydelse för genomförandet. Lipsky konstaterar dock att närbyråkraterna ständigt lider av brist på resurser.

Inga medel anslås automatiskt från Östsam till kommunerna, utan utvecklingsplanen bör ses som en form av samordning för kommunernas eget bästa, då ökat företagande och sysselsättning inom kommunen kan antas ge större skatteintäkter. Även om inga resurser är direkt kopplade till utvecklingsplanen finns viss möjlighet att söka finansiering för olika projekt, dels genom länsstyrelsen och dels genom EU-projekt.

- *Att organisationen som får till uppgift att implementera är lämpad för uppgiften.*

Enligt Rothstein är den verkställande organisationens lämplighet central. Med ett uppifrånperspektiv kan det ifrågasättas huruvida Östsam är lämpad att implementera den nationella förordningen, då organisationen inte har tillgång till tvingande styrmedel. Från ett nerifrånperspektiv är upplägget inte lika problematiskt, då ett mer horisontellt beslutsfattande och dialog är vanligt. Kommunerna är också mer lämpade att implementera besluten på lokal nivå, då de känner till de lokala förutsättningarna.

- *Att de beslutet riktar sig till samtycker.*

Rothstein skriver också att verkställare i många fall är beroende av samtycke hos mottagare. Förordningen riktar sig till regionförbund och är tvingande varför samtycke i det fallet inte är relevant. Den regionala utvecklingsplanen och insatsprogrammet däremot riktar sig främst till de offentliga aktörerna i regionen.

Enligt näringslivsutvecklaren Richard Widén rådde det en bred politisk konsensus kring programmet. Detta tyder på att politikerna på kommunal nivå samtycker, vilket enligt teorin skulle främja implementeringen.

Mottagarna för insatsprogrammet är i slutändan företagare och potentiella företagare, vilka representeras av organisationer som exempelvis Svenskt Näringsliv. Regionchef Christer Mård var inte odelat positiv till planen och insatsprogrammet, då de inte är tillräckligt förankrade bland företagare. Vad gäller de punkter som tas upp i insatsprogrammet, så som effektivisering av kommunal service, stämmer de ändå väl överens med de åtgärder Svenskt Näringsliv rekommenderar på sin hemsida.

- *Att aktörerna har kunskap om beslutet så att de kan dra nytta av det.*

Aktörernas kunskap är enligt Vedung centralt. Eftersom Östsam och kommunerna har tagit fram planen och programmet så har de kunskap om detta. Frågan om näringslivet är central också för företagare. Hur kommunen avser arbeta med frågorna rör dock i detta fall främst kommunerna själva. Om företagare har kunskap om kommunens arbete är därmed inte central för implementering ur ett uppifrånperspektiv. Hur företagare kan påverka kommunen är snarare kopplat till nerifrånperspektivet och kan främst vara relevant då kommunerna ska utforma sina strategier.

Ett av de problem som Christer Mård såg i samband med utvecklingsplanen och insatsprogrammet var att dessa antagligen var okända för flertalet företagare och att de inte inkluderats i utformningen.

- *Organisationens uppbyggnad och storlek.*

Sannerstedt och Lundquist tar båda upp betydelsen av organisationens utseende, vilket vi tror oss kunna se effekter av. Främst ser vi detta hos kommunerna, men även hos Östsam i viss mån.

Som organisation är Östsam varken svår att överblicka eller kontrollera, trots att den har många kontaktytor gentemot samhället. Däremot är dess verksamhet bred, vilket kan försvåra hanteringen av organisationen. Att dess beslut inte är tvingande kan få organisationen att uppfattas som tandlös, men då funktionen främst är samordnande behöver inga problem uppstå. Uppbyggnaden ger organisationen en legitimitet genom dess politiska karaktär, vilket enligt Rothstein skulle kunna ha en främjande inverkan på implementeringen.

Vad gäller kommunerna kan de ha olika förutsättningar för näringslivsarbetet beroende på organisationens uppbyggnad och till viss mån kanske även storlek. Stora kommuner medför stora byråkratier vilket Lundquist kan göra det svårare att styra och överblicka verksamheten och därmed kontrollera implementeringen.

Sammanfattningsvis finns det många faktorer som har en positiv inverkan på implementeringen av den regionala planen. Vilka av dem som har störst betydelse är dock oklart. Frågor om styrmedel och resurser är återkommande och kan till viss del förklara bristande implementering. Nedan undersöker vi orsakerna närmare.

4.2 Implementering på lokal nivå

4.2.1 Om resultatet

Implementering tycks ha skett i olika grad i de olika kommunerna och en definitiv indelning av hur framgångsrik denna varit är svårt att göra. Vi tycker att vissa kommuner har lyckats bättre än andra med att återkoppla till de frågor som tas upp i den regionala planen. Givetvis är resultatet beroende av den tolkning vi har gjort av vad som är centrala frågor. Kommunerna kan ha valt att prioritera andra delar av den regionala planen än de delar vi tyckte var centrala.

Dessutom är det möjligt att planen och programmet kan verkställas på andra sätt. Detta skulle möjligen kunna utredas genom en mer djupgående utredning av samtliga kommuners praktiska näringslivsarbete. Det vi valt att undersöka är endast de lokala strategier som styr verksamheten.

Mellan kommunerna kan synsätten på den regionala planen och insatsprogrammet variera och därmed graden av implementering. Beroende på om de ser dokumentet som ett verktyg för arbetet på lokal nivå eller ett dokument för det regionala arbetet kan förhållningssätten vara olika.

Det är också viktigt att ha i åtanke att endast en kort tidsperiod passerat sedan utvecklingsplanen och insatsprogrammet antogs. Detta medför enligt Rothstein att långsiktiga effekter kanske ännu inte är synliga.

Då den regionala planen enligt Widén är sammankopplad med den nationella, är det även möjligt att överensstämmelsen beror på att kommunerna influerats av nationella målsättningar. Möjligt är också att organisationer så som Svenskt näringsliv eller lokala företagarorganisationer har påverkat utformningen av den regionala planen. Vi försöker därför med hjälp av intervjuer belägga att överensstämmelsen mellan den regionala planen och de lokala strategierna beror på implementering.

4.2.2 Jämförelse mellan kommuner

Kommunerna skiljer sig väsentligt vad gäller storlek mätt i invånarantal. Att kommuner med lågt invånarantal och därmed ett mindre skatteunderlag skulle ha sämre förutsättningar att skapa strategier kan vi knappast påvisa då det endast är en av de mindre kommunerna som saknar sådant dokument.

Vad gäller överensstämmelsen med det regionala dokumentet skiljer sig de lokala strategierna. Bortsett från Valdemarsvik har de små kommunerna fått med många av punkterna som betonas i det regionala dokumentet.

Den i särklass minsta kommunen, Ydre, har trots sin ringa storlek hamnat förhållandevis högt i Svenskt Näringslivs ranking avseende näringslivsklimat. I kommunen finns en någorlunda omfattande strategi vilken berör flera av de åtta punkter vi valt ut som jämförelsepunkter i det regionala dokumentet. Detta skulle enligt Lundquists teori kunna bero på att små byråkratier är lättare att överblicka och hantera.

Kommun	Invånarantal	Ranking	Strategi	Överensstämmelse	Omfattning
Ydre	3726	58	Ja	4/8	4+3
Boxholm	5260	162	Ja	4/8	2
Ödeshög	5350	119	På gång	-	-
Valdemarsvik	7852	218	Ja	1/8	1
Vadstena	7475	227	Ja	6/8	8
Kinda	9885	136	Nej	-	-
Åtvidaberg	11 543	193	Nej	-	-
Söderköping	13 959	122	Resursbrist	-	-
Finspång	20 589	168	Resursbrist	-	-
Mjölby	25 654	32	Ja	5/8	3
Motala	41 953	238	Ja	3/8	2,5
Norrköping	128 060	104	Ja	5/8	9
Linköping	141 863	56	Ja	6/8	3

Det är övervägande fler av de medelstora kommunerna med invånarantal över 10 000 som saknar strategier, jämfört med de små. Bäst till i rankingen ligger Mjölby, vars strategi även stämmer överens med den regionala planen.

Länets två största kommuner, Linköping och Norrköping, har båda invånarantal över 100 000 vilket skiljer dem markant från länets övriga kommuner. I och med att de är ungefär lika stora borde de ha ungefär samma förutsättningar. Organisationen skiljer sig dock mellan kommunerna, då Linköpings kommun valt att lägga ut näringslivsfrågorna på ett kommunalt bolag, Nulink. Norrköping har istället valt att skapa ett näringslivskontor.

Vi tycker att Svenskt Näringslivs ranking skulle kunna användas som ett mått på hur framgångsrikt kommunen sköter näringslivsarbetet, vilket dock inte är samma sak som implementering. Detta index mäter åsikter hos företagare och utvärderar inte kommunens service i sig. Samtidigt går det att anta att företagares åsikter till stor del speglar kommunens prestationer och service. Det kan däremot ta tid innan företagares åsikter speglar förändringar och förbättringar hos kommunen.

4.2.3 Har faktisk implementering skett?

Enligt näringslivsansvarig på Mjölby kommun utgör den regionala planen ett underlag för de lokala näringslivsstrategierna. Detta ser vi som att implementering faktiskt har skett på den lokala nivån. I de samtal med ansvarig på Ydre kommun handlar influenserna snarare om indirekt styrning genom information och kontakter. Verkställandet skulle därmed kunna ta olika former i olika kommuner och då inga uttalade mål finns för implementeringen behöver inte detta vara ett problem. Om det är samordning som är centralt, borde hantering på liknande sätt vara önskvärt.

Att implementering till viss del skett skulle enligt Widén kunna förklaras med att ekonomisk motivation till viss del finns då samordningen ökar möjligheten att dra nytta av regionala projekt samt strukturfonder.

Eftersom vi endast intervjuat ett fåtal näringslivsansvariga är det inte möjligt att dra några generella slutsatser om samtliga kommuner. Vi tycker att vi kan visa att implementering skulle kunna skett, då överensstämmelsen mellan regional och lokal nivå är förhållandevis stor efter en så pass kort tidsperiod. Att detta delvis eller helt beror på andra faktorer kan inte uteslutas. En mer ingående undersökning skulle kanske kunna svara på frågan.

4.3 Avgörande faktorer

4.3.1 Brist på strategier

I de kommuner där strategier eller styrande dokument saknas för näringslivsarbetet är det inte möjligt att undersöka i vilken grad implementering skett. Detta behöver dock inte betyda att det inte har skett någon påverkan, då det är fullt möjligt att den verksamhet som bedrivs är inspirerad av och utformad efter målsättningarna i den regionala planen.

Lokala strategier daterade innan den regionala kan ha olika betydelser. Antingen har inte den regionala strategin implementerats av någon orsak, eller kanske den existerande strategin överensstämmer i så hög grad att det inte är nödvändigt att utarbeta en ny. Alternativt har kommunen valt att lägga upp verksamheten på ett annat sätt.

4.3.2 Skilda förutsättningar på lokal nivå

Vilka delar i den regionala planen kommunerna väljer att genomföra kan bero på kommunernas behov och prioriteringar. En möjlighet är att se till Svenskt näringslivs statistik för att få in företagares perspektiv. Detta skulle kunna vara en av de omgivningsfaktorer som nämns i teorin. Statistik från Svenskt Näringsliv kan ses som ett incitament att lägga fokus på att förbättra vissa delar av den kommunala servicen, vilket skulle kunna påverka politikerna att ändra dagordningen.

De flesta kommunerna verkar vara inriktade på att förbättra den kommunala servicen. Detta skulle kunna förklaras av att det är ett konkret område där resultat kan uppmätas. Handläggningstider och snabb service finns också med i Svenskt Näringslivs statistik. Att öka abstrakta värden som jämställdhet och mångfald kan ses som svårare att genomföra, då riktade åtgärder mot vissa grupper även skulle kunna krocka med andra värden inom kommunerna, så som lika behandling till alla företagare. Vad gäller hur mångfald och jämställdhet ska tolkas och omsättas i praktik är det därför möjligt att kommunerna inte vet hur de ska göra.

Storleken på företagen inom kommunen skulle kunna ha en avgörande inverkan på val av strategi och fokus. Detta eftersom större företag har större resurser och lättare kan hantera större utgifter och snårig byråkrati. Mindre företag skulle i en annan utsträckning kunna vara beroende av stödjande strukturer. Möjligheten att erbjuda stödjande strukturer kan skilja sig mellan kommuner.

Omgivning så som geografisk placering och omkringliggande aktörer skulle kunna ha en inverkan på kommunens förutsättningar för näringslivet. Christer Mård nämnde att tradition, struktur och faktiska faktorer påverkar kommunens utgångsläge. Även infrastrukturen kan ge kommuner komparativa fördelar i konkurrensen gällande var företag vill bedriva sin verksamhet. Exempelvis kan Mjölby, Linköping och Norrköping, vilka både har anknytning till järnvägsnätet och E4:an, få en fördel av detta.

Det rent organisatoriska upplägget inom kommunen påverkar också förutsättningarna för verksamheten. Flexibilitet och storlek kan avgöra möjligheterna att styra arbetet i en viss riktning. I de fall maktindelning finns, exempelvis genom att verksamheten är utlagd på ett kommunalt bolag, kan det vara svårare för medborgare att hålla politikerna ansvariga. På så sätt skulle det kunna vara negativt för implementering av sådana policys och beslut att lägga ut verksamheten på andra aktörer. Å andra sidan rekommenderas privatisering av de kommunala verksamheterna av Svenskt Näringsliv som ett sätt att visa förtroende för företagare och deras verksamhet.

Konjunktur eller andra socioekonomiska faktorer kan också ha en inverkan på kommunernas förutsättningar. Dels skulle de rent resursmässiga förutsättningarna kunna påverkas genom att skatteintäkterna krymper och dels skulle dagordningen kunna påverkas av

opinionen. Motivationen att stimulera företagare kan därför öka i tider av arbetslöshet, men samtidigt kan andra åtgärder och utgifter få högre prioritet.

4.3.3 Förstår inte, kan inte och vill inte

Till att börja med kan vi konstatera att kommunerna inte behöver genomföra några av punkterna i den regionala planen. Östsam har inga tvingande styrmedel till sitt förfogande, tekniskt sett finns ingen befogenhet att reglera kommunernas näringslivsverksamhet. Dock finns motivation att implementera de regionala prioriteringarna då dessa kan avgöra möjligheten att få bidrag och ekonomisk hjälp från andra organisationer.

Vedung betonar vikten av att verkställare förstår vad de är menade utföra. I detta fall är denna förutsättning inte lika relevant som om man kan och vill. Då kommunerna trots allt medverkat i framtagsprocessen borde det vara klart för dem vad planen innebär. Hur kommunerna förstår det regionala dokumentet innebär också ett val då de har möjlighet att se de regionala prioriteringarna som enbart regionala, utan vikt för den kommunala organisationen. Därför anser vi att det snarare handlar om hur kommunerna vill förstå dokumentet, vilket innebär ett aktivt val.

Huruvida kommunerna kan genomföra åtgärderna är däremot av större vikt. Vedung konstaterar att kommunerna måste ha resurser och kompetens för att kunna hantera frågorna. Detta tycks kommunerna i många fall ha, men det är möjligt är att grader av kompetens och motivation inom kommunen kan avgöra hur arbetet med näringslivsfrågorna fungerar. Att inga ökade resurser eller ekonomisk hjälp ges för att genomföra förändringar och bedriva näringslivspolitik kan därför påverka möjligheten att utföra åtgärder i linje med den regionala planen. I många fall, exempelvis Finspång, Söderköping och Valdemarsvik, anser ansvariga på kommunen att de saknar resurser att uppdatera strategierna, vilket kan ses mot bakgrund av Sannerstedts och Lipskys teorier om resursbrist. Sannerstedt menar att byråkraterna skall genomföra åtgärder och implementering efter bästa förmåga med givna resurser. Lipsky tillför att byråkraterna har kronisk brist på resurser. Därmed blir näringslivsarbetet en prioriteringsfråga.

Implementering blir därför en fråga om kommunernas vilja att verkställa det regionala beslutet. Rothstein tar upp att legitimiteten hos organisationer som Östsam påverkar viljan att anpassa de lokala prioriteringarna till de regionala. Genom att kommunerna är medlemmar i kommunalförbundet och deltar i beslutsfattandet är ett rimligt antagande att de anser att organisationen har legitimitet. Enskilda kommuner kan ta avstånd från beslut då dessa inte gynnar dem. Lokala synsätt på den regionala planen skulle kunna ha en negativ inverkan på implementeringen ifall aktörerna anser att de regionala prioriteringarna inte är av vikt för ett fruktbart näringsliv inom kommunen. Åtvidaberg är ett exempel på en kommun som inte vill lägga upp arbetet efter en lokal strategi. De har valt att lägga ut verksamheten på ett delvis kommunalt bolag och det är oklart vad som styr verksamheten. Mjölby tycks däremot både kunna och vilja följa de regionala prioriteringarna. Kommunen tycks även ha gjort en liknande tolkning som vi av den regionala planen.

5 Slutsats

Näringslivsfrågor är ett centralt område då det kan avgöra den allmänna välfärden inom kommuner. De har dock vitt skilda förutsättningar för att bedriva olika typer av politik och ge medborgare och företagare service. Valen som kommunerna ställs inför är därför inte desamma, vilket kan förklara olikheterna dem emellan.

Staten kan kräva att den regionala organisationen ska ta fram en utvecklingsplan, men då den regionala organisationen inte har några påtryckningsmedel för att tvinga fram ett genomförande är verkställandet problematiskt.

Vad gäller möjligheterna att implementera den regionala politiken beror detta därför uteslutande på mottagarnas välvilja. Även andra faktorer spelar givetvis in så som resurstillgång och kommunala prioriteringar. Vilka frågor som prioriteras kan dessutom bero på omgivningens påtryckningar, kommunal organisation, lokala förutsättningar för företagande, planens utformning och närbyråkraternas egna åsikter. Valet skulle även kunna ha politiska grunder, vilket vi inte undersökt närmare.

I detta fall tycks implementering till viss grad ha skett, trots att den tidsperiod som passerat är förhållandevis kort. Implementering sker över tid, varför det är osäkert om det slutliga resultatet går att se än. I detta fall innebär det att vissa kommuner har hunnit genomföra förändringar i enlighet med den regionala planen, medan andra inte har hunnit. Av de kommuner som saknar strategier arbetar flera på eller har för avsikt att skapa sådana dokument. I vissa kommuner kan därför fallet vara att de inte hunnit snarare än att de inte vill eller kan. En del frågor, exempelvis effektivisering av den offentliga servicen, tycks förekomma oftare än andra i de lokala strategierna. Detta kan till stor utsträckning bero på att det är ett naturligt ledord inom den offentliga sektorn eller att punkten hamnar på dagordningen av andra anledningar.

Östsam kan på olika sätt främja implementeringen på den lokala nivån. De kan välja mellan att konstruera beslut som tilltalar kommunerna, informera om implementeringens fördelar eller på andra sätt skapa förutsättningar för att kommunerna ska välja att implementera beslut och policys.

Östsams situation kan med största sannolikhet återfinnas även i andra län, då regionalförbund förekommer i fler län. Vi tror därför att det i viss utsträckning är möjligt att generalisera kring regional politik och makt. Svårigheterna att styra och genomdriva förändringar bör även gälla fler politikområden än bara näringslivsfrågor. Kommunernas självstyre och Östsams brist på tvingande styrmedel gör regionalpolitiken till ett aktuellt och viktigt område. Vad ska få stå tillbaka, folkstyret på den nationella nivån eller folkstyret på den lokala nivån? Svaret blir enligt implementeringsteorin beroende på hur man ser på förvaltning, implementering och beslut. Med syntesperspektivet är den regionala nivån en lösning på problemet, ett sätt att komma överens inom ramarna för det nuvarande systemet.

Referenser

Litteratur

Hill, Michael & Hupe, Peter (2002), *Implementing Public Policy*, London, Sage Politics Texts

Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press

Sannerstedt, Anders, *Implementering* i Rothstein, Bo (red) (2001), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 3:e upplagan, Stockholm, SNS Förlag

Rothstein, Bo (1999), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 2:a upplagan, Stockholm, SNS Förlag

Lipsky, Michael (1980), *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation

Lundquist, Lennart (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund, Studentlitteratur

Premfors, Rune (1989), *Policyanalys*, Lund, Studentlitteratur

Vedung, Evert (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2:a upplagan, Lund, Studentlitteratur

Dokument

Boxholm kommun (2007), kommunfullmäktige, *Näringslivspolicy*, § 45/2007

Finansdepartementet (2008), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Länsstyrelserna*, Regeringsbeslut 51

Kinda kommun (2004), kommunfullmäktige, *Samverkan för tillväxt i Kinda, Strategi- och handlingsprogram 2005 – 2008*

Linköpings kommun (2008), kommunfullmäktige, *Strategisk plan med Övergripande mål*

Mjölby kommun, kommunledningskontoret, (2008) *Styrdokument för utvecklingen av näringslivsklimatet i Mjölby kommun*

Motala kommun (2009), *Kommunchefens stab verksamhet 2009 - Handlingsplan för Näringslivsverksamheten 2009*

Norrköping kommun (2007), näringslivskontor. KS-302/2007 141.

Näringsdepartementet, proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*

Näringslivslotsen i Vadstena AB (2006). *Strategi och handlingsplan 2007-2009*. Hämtad den 23 april 2009 från www.vadstenalotsen.se

Regionförbundet Östsam (2007), *Regionalt insatsprogram för Östergötland Näringslivsutveckling 2007-2013*. Hämtad den 2 april 2009 från www.ostsam.se

Regionförbundet Östsam (2006), *Östgötaregionen 2020 Regionalt Utvecklingsprogram (RUP)*. Hämtad den 2 april 2009 från www.ostsam.se

SFS 1991:900, *Kommunallag (1991:900)*

SFS 2007:713, *Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete*

SOU 2007:11, Finansdepartementet, *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*

Söderköpings kommun (2008), *Söderköpings Vision och Framtidsbild 2020*. Hämtad den 25 april 2009 från www.soderkoping.se/Org-politik/Soderkoping-2020

Vadstena Kommun (2008), kommunstyrelsen, sammanträdesprotokoll, ärende 4, Dnr 2008/126.

Valdemarsviks kommun (2008), *Utveckling av företagsklimatet i Valdemarsviks kommun*

Ydre kommun (1999), kommunfullmäktige, § 69 Dnr KS 1999/1054, *Näringslivspolicy för Ydre kommun*

Ydre kommun (2008), näringslivskontoret, *Plan för Turism- och Näringsliv i Ydre kommun 2008-2009*.

Hemsidor

Länsstyrelsen Östergötland (2008), *Det regionala utvecklingsprogrammet för Östergötland*. Hämtad den 23 april 2009 från www.lst.se/ostergotland/amnen/Regional_utveckling/Landsbygdsutveckling/Det_regionala_utvecklingsprogrammet_for_Ostergotland.htm

Länsstyrelsen Östergötland (2007), *Regional utveckling/Program och projekt* Hämtad den 18 maj 2009 från www.lst.se/ostergotland/amnen/Regional_utveckling/Program_och_projekt

Länsstyrelserna (2006), *Om länsstyrelsen*. Hämtad den 20 april 2009 från www.lansstyrelsen.se/lst/Om_Lansstyrelsen/

NuLink (2009), *Kontakta oss/Styrelsen*. Hämtad den 13 maj 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=905&Itemid=100

NuLink (2008), *Inriktningsmål och affärsidé*. Hämtad den 16 april 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=54

Nulink (2008), *Vårt arbete*. Hämtad den 10 maj 2009 från www.nulink.se/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=25&Itemid=28

Regeringskansliet, *Länsstyrelse/Mål och budget*. Hämtad den 8 maj 2009 från www.regeringen.se/sb/d/5308

Regeringskansliet, *Regionala Utvecklingsprogram*. Hämtad den 20 april 2009 från www.regeringen.se/sb/d/9724/a/91340

Regionförbundet Östsam (2007), *Dokument/RUP och insatsprogram*. Hämtad den 6 maj 2009 från www.ostsam.se/dok_rup.asp

Regionförbundet Östsam (2006), *Politik/Politiker*. Hämtad den 6 maj 2009 från www.ostsam.se/about_politics.asp

Regionförbundet Östsam (2006), *Politik/Regionfullmäktige*. Hämtad den 17 april 2009 från www.ostsam.se/about_region.asp

Regionförbundet Östsam (2006), *Vårt uppdrag*. Hämtad den 21 april 2009 från www.ostsam.se/sphere_default.asp

SCB (2009), *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2008 och befolkningsförändringar 1 juli - 30 december 2008*. Hämtad den 15 april 2009 från www.scb.se/Pages/TableAndChart____262438.aspx

Svenskt Näringsliv (2009), *Om oss*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/om_oss

Svenskt Näringsliv (2009), *Vi arbetar med/Lokalt företagsklimat/Informativ hemsida*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/verktyg/article42954.ece

Svenskt Näringsliv (2007), *Vi arbetar med/Lokalt företagsklimat/Konkreta verktyg och tips*. Hämtad den 29 april 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/verktyg/article12814.ece

Svenskt Näringsliv (2009), *Är din kommun klättrare eller dykare?* Hämtad den 7 maj 2009 från www.svensktnaringsliv.se/fragor/lokalt_foretagsklimat/article76322.ece

Svenskt Näringsliv (2009), *Är din kommun klättrare eller dykare?/Rankinglista 2009* Hämtad den 7 maj 2009 från www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00017/Rankinglista_2009_17708a.pdf

Växtkraft Kinda (2009), *Om växtkraft*. Hämtad den 12 maj 2009 från www.vaxtkraftkinda.se/foretag/omvaxtkraft.4.578479c010c0f7ee9b980001882.html

Övrigt material

Intervjuer

Larsson, Peter, näringslivschef på Mjölby kommun, telefonintervju den 13 maj 2009

Mård, Christer, regionchef på Svenskt Näringslivs lokalkontor i Linköping, samtalsintervju den 8 maj 2009

Widén, Richard näringslivsutvecklare på regionförbundet Östsam, telefonintervju den 13 maj 2009

Mailkorrespondens

Fredriksson, Susanne, VD på Näringslivscentrum i Åtvidaberg AB, mail den 23 april 2009

Gadd, Suzanne, näringslivschef i Finspångs kommun, mail den 30 mars 2009

Larsson, Peter, näringslivschef i Mjölby kommun, mail den 31 mars 2009

Lundgren, Eva, näringslivssekreterare i Söderköpings kommun, mail den 1 april 2009

Svaton, Fredrik, näringslivsutvecklare på Boxholms kommun, mail den 30 mars 2009

Telefonsamtal

Fredriksson, Susanne, VD på Näringslivscentrum i Åtvidaberg AB, kortare telefonsamtal den 11 maj 2009

Jonsson, Rune, planeringssekreterare på Kinda kommun, kortare samtal den 12 maj 2009

Kenell, Peter, näringslivsansvarig på Ödeshögs kommun, kortare telefonsamtal den 29 april 2009

Lindström, Lars, turism- och näringslivschef i Ydre kommun, kortare telefonsamtal den 5 maj 2009 samt den 13 maj 2009

Ohlsson, Nils, näringslivschef på Valdemarsviks kommun, kortare samtal den 23 april 2009