

## Mot ett systemorienterat tillväxtarbete

---

Sammanställning av regionala redovisningar, ÅK 3.3 RB 2015

2015-04-27

Dnr 4.2.7-Ä 2015-000179



## **Mot ett systemorienterat tillväxtarbete, dnr N2014/5259/ENT**

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf.  
Handläggningen har gjorts av Klas Fritzon som också var föredragande av ärendet.

Stockholm 2015-04-27

Gunilla Nordlöf

Klas Fritzon



## Sammanfattning

Regionernas redovisningar<sup>1</sup> visar en tvetydig bild av det regionala tillväxtarbetet 2014. Å ena sidan framstår det som något av ett mellanår då bristen på projektmedel genom den sena starten av den nya programperioden för strukturfonderna lyfts fram över hela landet. Å andra sidan framstår det som ett år då de systembyggande ambitionerna fördjupats med framflyttade positioner inom många områden.

Under 2014 identifieras fem kännetecken för det regionala tillväxtarbetet:

- Det mångfacetterade genomförandet (med skillnader både inom och mellan regionerna).
- De laddade (och harmoniserade) strategierna och programmen.
- Det stora projektberoendet (trots mer självständiga regioner).
- En omfattande (närmast allomfattande) samverkan...
- ... med funktionella (och tvärsektoriella) drivkrafter som utgångspunkt.

I ett längre perspektiv identifieras en fasförskjutning från 1970- och -80-talens situationsbaserade regionalpolitik till 1990- och 00-talens strategiinriktade utvecklingsarbete och vidare mot ett systemorienterat tillväxtarbete – där förmågan till snabba och situationsanpassade insatser lever sida vid sida med strategisk höjd och omfattande planering.

Övergripande strategier och underliggande handlingsprogram är grundläggande insatsvaror i ett systemorienterat tillväxtarbete och under 2014 är helheten laddad och såväl tidsmässigt som innehållsmässigt mer harmoniserad än tidigare. I regionernas redovisningar finns också andra tecken på att det pågår en fasförskjutning. Ofta en tvärsektoriell utgångspunkt. Nästan alltid ambitioner om att hitta långsiktiga finanseringslösningar och bygga funktionella samverkansplattformar. Där finns en ny typ av kunskapsuppbyggnad och ett regionalt ledarskap inom de olika områdena.

Nationella initiativ spelar sannolikt en viktig roll i utvecklingen. Men också utvecklingsansvariga aktörer med legitimitet och handlingskraft – som tar på sig en ledarroll och strukturbyggande ambitioner.

Så vad spelar den utveckling som beskrivs för roll?

Stor, troligtvis.

Sannolikt förstärks möjligheterna för ett funktionellt tillväxtarbete i en tid då många av tillväxtens utmaningar är genomgripande och gränslösa. När det systemorienterade tillväxtarbetet har en ren tonträff finns förmågan att angripa komplexa utmaningar med både mod och medel.

Utvecklingen är dock beroende av ett välfungerande flernivåsystem, där nationell nivå bör analysera hur den ska förhålla sig till den regionala systemorienteringen. Med en regional och nationell nivå som matchar finns mycket som talar för att de regionala processerna blir vinnare i utvecklingen. Den nationella nivån kan därmed spela en nyckelroll – eller bli ett rundningsmärke för handlingskraftiga regioner med såväl utrymme som mandat och legitimitet.

---

<sup>1</sup> Med regioner avses i detta fall såväl regionalt utvecklingsansvariga aktörer som de 17 länsstyrelser som inte är utvecklingsansvariga. Med redovisningar avses de återrapporteringar/årsredovisningar som dessa aktörer gör i enlighet med sina villkorsbeslut/regleringsbrev.



## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Kännetecknen 2014 .....</b>	<b>2</b>
2.1	Mångfacetterat intryck .....	2
2.2	Laddade strategier och program .....	2
2.3	Projektberoendets paradox .....	3
2.4	Utvecklad samverkan .....	4
2.5	Funktionella drivkrafter .....	4
<b>3</b>	<b>Generella trender och mönster .....</b>	<b>6</b>
3.1	Övergripande prioriteringar .....	6
3.2	Huvudsakliga verktyg .....	18
3.3	Övriga områden .....	24
<b>4</b>	<b>Mot ett systemorienterat tillväxtarbete .....</b>	<b>29</b>
4.1	Situationsbaserad regionalpolitik .....	29
4.2	Strategiinriktat utvecklingsarbete .....	29
4.3	Systemorienterat tillväxtarbete .....	30





# 1 Inledning

Tillväxtverket har i uppdrag<sup>2</sup> att med utgångspunkt i regionernas redovisningar<sup>3</sup> göra en sammanställning av det regionala tillväxtarbetet för 2014. Ambitionen med sammanställningen är att ge en samlad bild av tillväxtarbetet, lyfta fram trender och mönster samt beskriva den långsiktiga utvecklingen.

Sammanställningen består av tre delar som kompletterar varandra.

I *den första* delen görs en beskrivning av fem övergripande kännetecken för tillväxtarbetet 2014, där fokus ligger på *hur* arbetet genomförts.

I *den andra* delen sker en redovisning av *vad* tillväxtarbetet 2014 fokuserade på – samt vilka trender och mönster som kan urskiljas.

Redovisningen delas upp utifrån prioriteringarna i *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*<sup>4</sup> och några i övrigt utvalda områden med utgångspunkt i regionernas återrapporteringskrav.

I *den tredje* delen används de både första som ett underlag för ett resonemang kring det regionala tillväxtarbetets långsiktiga utvecklingskurva – vilket i sin tur leder till en skissartad beskrivning av vilka utmaningar detta medför för den nationella nivån. Som underlag för den avslutande delen finns också andra skriftliga källor och diskussioner inom ramen för Tillväxtverket med utgångspunkt i dess roll som sektorsmyndighet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Sammanställningen avser verksamhetsår 2014. Då processer inom det regionala tillväxtarbetet som huvudregel sträcker sig över flera år, kan de insatser som ingår i vissa fall finnas med även tidigare år. Nya insatser och processer där det skett viktiga genombrott prioriteras emellertid i sammanställningen.

Avslutningsvis kan det finnas skäl att påminna om att sammanställningen bara visar en liten del av alla insatser som redovisas – trots att närmare 200 exempel lyfts fram i större eller mindre utsträckning. Den som kokar sås vet vikten av att reducera buljongen för att få fram rätt smaker. På samma sätt är det för denna sammanställning av regionalt tillväxtarbete. Regionernas redovisningar utgör ett omfattande material som kokats ned kraftigt för lyfta fram de mest välsmakande insatserna.

---

<sup>2</sup> Regleringsbrev 2014. För mer information se [www.tillvaxtverket.se](http://www.tillvaxtverket.se).

<sup>3</sup> Med regioner avses i detta fall såväl regionalt utvecklingsansvariga aktörer som de 17 länsstyrelser som inte är utvecklingsansvariga. Med redovisningar avses de återrapporteringar/årsredovisningar som dessa aktörer gör i enlighet med sina villkorsbeslut/regleringsbrev.

<sup>4</sup> Strategin gällde även 2014 och bildar underlag för regionernas redovisningar.

## **2 Kännetecken 2014**

Den samlade bilden av det regionala tillväxtarbetet utgör en imponerande uppvisning i strategiska insatser och ett mer operativt genomförande. Den visar på bredd, vitalitet och belägger en regional handlingskraft inom alla delar av den regionala tillväxtpolitikens vidsträckta revir. Nedan presenteras fem av tillväxtarbetets mest framträdande drag 2014 – utifrån regionernas egna redovisningar. Dessa kännetecken bildar i ett senare skede underlag för en diskussion om tillväxtarbetets långsiktiga utvecklingskurva.

### **2.1 Mångfacetterat intryck**

Det regionala tillväxtarbetet är mångfacetterat. Detta är givetvis en logisk konsekvens av den regionala tillväxtpolitikens tvärsektoriella karaktär, som för sin framgång är beroende av insatser inom ett flertal politikområden.

Samtidigt speglar de många facetterna omfattande skillnader såväl mellan som inom länen.

I hela Sverige finns övergripande utmaningar som till exempel berör befolkningsutvecklingen, kompetensförsörjningen, klimatfrågorna och omvandlingstrycket i ekonomin. När dessa till övervägande del gemensamma utmaningar operationaliseras i en regional kontext tar det sig däremot olika uttryck – vilket visar på att idén om att tillväxtarbetet ska bygga på regionala förutsättningar lever i det löpande arbetet.

Till detta kommer skillnader inom länen som i många fall är omfattande. Vad det sätter för avtryck i tillväxtarbetet är mer oklart – även om det sker inomregional samverkan i så gott som samtliga samverkanskonstellationer. Att hantera hela den geografiska ytan inom ramen för utvecklingsansvaret framstår som en utmaning utifrån regionernas redovisningar.

Det mångfacetterade intrycket förstärks också av insatserna som sådana. Här trängs genomgripande strategiprocesser och transnationella infrastruktursamarbeten med enskilda projekt och enstaka beslut om investeringsbidrag.

Även de utvecklingsansvariga aktörernas skiftande organisatoriska förutsättningar bidrar till det mångfacetterade intrycket. Då de skiljer sig åt med avseende på frågor som till exempel mandat, legitimitet, uppdrag och resurser, skiftar också karaktären på deras ledarskap och utvecklingsansvaret tar sig därmed till stora delar 21 olika uttryck.

### **2.2 Laddade strategier och program**

Omvandlingstrycket i ekonomin och samhället har sannolikt aldrig varit större – och samtidigt har arbetet med tillväxt och utveckling, åtminstone inte inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken, aldrig varit så planerat och långsiktigt.

OECD lyfte i sin *territorial review* av Sverige så sent som 2010 fram behovet av en både tidsmässig och innehållsmässig harmonisering mellan de regionala utvecklingsstrategierna och strukturfonderna. Detta kan 2014 sägas vara genomfört i mycket stora delar. Ny tillväxtstrategi på europainivå. Ny nationell strategi. Nya strukturfondsprogram. Nya utvecklingsstrategier i flertalet av de svenska länen – och en mängd underliggande handlingsprogram, många under framtagande.

Strategierna är vässade.

Programmen laddade.

Det regionala tillväxtarbetet kan därför på ett generellt plan sägas gå in i en genomförandefas med nya strategier och nya resurser. En relevant fråga är hur de utvecklingsansvariga lyckas hålla ihop genomförandet av ett svällande komplex av program på regional nivå och samtidigt arbeta med dess utveckling? I de sex län där utvecklingsansvaret fick ny huvudman vid årsskiftet 2014/2015 kan detta antas vara en ännu större utmaning.

En relaterad fråga är hur väl regionerna bäddat för kortsiktig handlingskraft som komplement till de långsiktiga mål och prioriteringar i de styrande dokumenten? I en tid av snabba och ibland omvälvande förändringar är det en styrka att kunna hantera de korta och långa perspektiven parallellt. Annorlunda uttryckt:

Finns nödvändig *nowability*<sup>5</sup> inom ramen för det regionala tillväxtarbetet?

### 2.3 Projektberoendets paradox

Intrycket är paradoxalt: Projektberoendet inom det regionala tillväxtarbetet framstår som omfattande i regionernas redovisningar – men i samma redovisningar framstår de utvecklingsansvariga aktörerna som mer självständiga än någonsin med klara systembyggande ambitioner utifrån de egna förutsättningarna.

Kanske finns det anledning att lyfta frågan huruvida det pågår en förskjutning mot en situation där projektmedel i högre utsträckning används för att bygga strukturer – och där själva genomförandet av insatserna finansieras via berörda politikområden. Ett exempel från 2014 är kompetensförsörjningsområdet – där det finns omfattande projektverksamhet med fokus på att ta fram strategier och bygga upp samverkansplattformar, men där insatserna för till exempel yrkeshögskolor eller studie- och yrkesvägledning hör hemma inom de sakpolitiska områdena.

I regionernas redovisningar är det tydligt att 2014 var ett mellanår i projektverksamheten, framförallt utifrån det glapp som uppstod mellan strukturfondsperioderna. Samtidigt är det svårt att värdera konsekvenserna av detta på längre sikt. Under 2014 finansierade

---

<sup>5</sup> Med *nowability* avses i detta fall förmågan att agera utifrån nuet.

återföringsmedel ett stort antal förstudier, vilket rustat länen inför perioden 2014-2020 och vissa regioner pekade ut just glappet som tid för eftertanke och möjlighet att förbereda framtida samverkanskonstellationer.

En liknande problematik finns också inom områden där nationella medel finansierar insatser som är politiskt prioriterade. Under 2014 avslutades till exempel programmet Främja kvinnors företagande och insatsen Jämställd regional tillväxt, som tillfört omfattande resurser och kunskap till arbetet med jämställdhet ur ett tillväxtperspektiv. Det har handlat om skiftande insatser med fokus på såväl individer och strukturer – där utmaningen från nu ligger i att ta tillvara på upparbetade erfarenheter och omsätta relevanta delar till löpande verksamhet.

## **2.4 Utvecklad samverkan**

Samverkan har under många år varit ett av ledorden inom det regionala tillväxtarbetet. *Mer samverkan* har lanserats som lösning på de mest skiftande problem. Slutsatsen 2014 måste bli att samverkan i ett allmänt och uppfostrande perspektiv kan bockas av från att-göra-listan. Samverkan är i mycket stor utsträckning integrerat i alla delar av tillväxtarbetet – från de omfattande strategiprocesserna ned till den enskilda projektverksamheten.

Utmaningen från nu ligger i att hitta de samverkanskonstellationer som har störst effekt i förhållande till insatta resurser.

Det är frestande att peka på behovet av funktionell samverkan som lösningen, men sannolikt behövs en rad olika typer av samverkansformer. En institutionell samverkan på ledningsnivå, till exempel den som i många län äger rum mellan den utvecklingsansvariga aktören och länsstyrelsen, kan i vid mening på samma gång vara funktionell då den bäddar för efterföljande insatser.

Uppsala är något på spåren i en studie av näringslivets exportprestationer. De identifierar en utvecklingspotential och pekar på vikten av att stödja samverkansprocesserna genom att minska antalet aktörer och tydliggöra deras roller, vilket leder till utvecklat samarbete och bättre nyttjande av offentliga medel.

Sammantaget finns all anledning att fortsatt betona betydelsen av utvecklad samverkan. Det handlar då inte om mer, utan snarare i vilka former och mellan vilka samverkan sker med utgångspunkt i vilket mervärde den förväntas leverera. Att utveckla lärandet kring resultat och effekter av samverkan bör vara en gemensam utmaning för regional och nationell nivå.

## **2.5 Funktionella drivkrafter**

Mot bakgrund av de frågor som hanteras inom ramen för det regionala tillväxtarbetet framstår det som en olöslig uppgift att hitta organisationsformer som är 100 procent funktionella. Frågorna har

skiftande logik där till exempel attraktivitetsfrågor kan ha en delregional logik, innovationsfrågor en regional och tillgänglighetsfrågor en flerregional – eller tvärtom. Sammanhanget – kontexten – är avgörande.

Klart är att tillväxtarbetets utmaningar hanteras bäst med utgångspunkt i deras skiftande karaktär.

Det övergripande intrycket från regionernas redovisningar är att tillväxtarbetet i sitt genomförande till stora delar har funktionella drivkrafter. Det är ofta tvärsektoriellt och utgår från relevanta utmaningar. Det kan handla om den demografiska utvecklingen och behovet av ökad attraktivitet. Det kan handla om utmaningarna runt klimatfrågan och de hot och möjligheter som följer i dess spår. Det kan handla om globalisering och behovet av förnyelse i näringslivet.

Ett tillväxtarbete med funktionella utgångspunkter kräver samverkan i betydligt högre omfattning än en institutionell och sannolikt också mer av tvärsektoriella finanseringsformer – samtidigt som det också bör ge en betydligt bättre träffbild på de mål som ska uppnås.

De funktionella drivkrafterna kräver också en tydligt kunskapsbaserad utgångspunkt – analyskapacitet verkar 2014 vara lika mycket värt som projektpengar. Detta speglas också i regionernas redovisningar där analyser lyfts fram som ett naturligt förstadium till mer omfattande insatser och där analyskapaciteten växlas upp genom flerregionala samverkanskonstellationer.

### 3 Generella trender och mönster

Tyngdpunkten i nedstående redovisning ligger på att illustrera vilka uttryck genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken tog sig inom ramen för det regionala tillväxtarbetet 2014. En ambition är att med utgångspunkt i detta lyfta fram generella trender och mönster under 2014. Trots att ett stort antal exempel illustrerar texten visar sammanställningen enbart ett axplock av de insatser som redovisas. Den som vill ha en mer fullödig bild har tillgång till fördjupande sammanställningar och uppföljningar (lyfts fram på relevanta ställen i noterna). Det gäller till exempel inom områden som projektmedel, service, Östersjöstrategin och arbetet med kvinnors företagande och jämställd tillväxt.

#### 3.1 Övergripande prioriteringar

Här sker merparten av insatserna inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. I nedstående redovisning är utgångspunkten den tidigare gällande *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013* då den låg som grund för regionernas redovisningar.

##### 3.1.1 Innovation och förnyelse

Innovation och förnyelse är precis som tidigare år den prioritering under vilken flest insatser rapporteras – och det är också den prioritering som tilldelas störst andel av de projektmedel som finns tillgängliga inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Därför är 2014 också ett tydligt mellanår, framförallt som följd av den sena starten av den strukturfondsperioden 2014-2020. Men den sena starten kan ses ur olika perspektiv. Flera lyfter fram just problematiken i detta – om att 2014 var ett överlevnadsår, om behoven av överbrygningsprojekt – medan andra istället pekar på möjligheterna att förbereda nya samverkanskonstellationer inför det kommande arbetet. Generellt sett är dock Innovation & förnyelse en styrkedemonstration av de utvecklingsansvariga aktörerna då det speglar en omfattande mångfald och handlingskraft.

##### *Strategier och strukturer*

Trenderna från 2012 och 2013 består i huvudsak också 2014. En stor del av insatserna inom ramen för Innovation och förnyelse inriktas på att ta fram strategier samt bygga strukturer och samverkansformer för genomförandet. Det är svårbedömt men ett övergripande intryck är att regionerna redovisar allt färre fristående projekt.

Utvecklingen mot fler strategier har pågått under ett antal år och kanske är detta på väg att avstanna. Mycket finns på plats och precis som för de regionala utvecklingsstrategierna förefaller arbetet vara på väg in i ett mer koncentrerat genomförande vad gäller strategier och tillhörande handlingsprogram. Men det finns inget entydigt mönster. I Norrbotten pågår en revidering av innovationsstrategin och i Örebro pågår ett arbete

med att utveckla regionens innovationsstödssystem och ta fram en regional innovationsstrategi. I Kalmar har man under 2014 tagit fram en Innovationsagenda som ska samla aktörerna under gemensamma prioriteringar med syfte att öka innovationsgraden i näringslivet. Under 2015 ska också en strategi för Smart specialisering tas fram i Kalmar län. Det senare är ett arbete som efter ett omfattande utvecklingsarbete under 2014 nått slutet i Östergötland.

Vid sidan av de strategiinriktade insatserna pågår genomförandet. Bara i de tre storstadsregionerna sker ett stort antal satsningar inom ramen för styrkeområden, kluster, inkubatorer – och främjandesystemet som helhet.

Det mest påtagliga intrycket av regionernas redovisningar inom detta område är ambitionen att utveckla strukturer och samverkansformer som skapar förutsättningar för funktionalitet och långsiktighet.

Där finns till exempel satsningarna under etiketten *business region*. I Kronoberg pågår ett arbete med att hitta en långsiktig samverkansform vilket i nuläget har resulterat i fyra prioriterade områden för näringslivsutveckling. I Värmland har motsvarande arbete haft fokus på att säkra långsiktig finansiering och en organisatorisk lösning och i Östergötland fortgår arbetet med East Sweden Business Region som ska leda till ett mer koordinerat stödssystem, förändrade arbetsätt och bättre avtryck i målgruppen. I Örebro har Business region Örebro under 2014 fått en permanent plattform i det nya Region Örebro län. Just kopplingen till regionbildningen påverkar på flera håll – i Gävleborg har det bland annat medfört ett arbete för att samordna innovationsverksamheten i offentlig sektor.

Andra exempel finns i Skåne där regionen under 2014 initierade ett arbete för att bättre samordna de aktiviteter och resurser som Skånes 33 kommuner och Region Skåne lägger på näringslivsutveckling. I Kronoberg fortgår ett arbete som fokuserar på att bygga strukturer för samverkan mellan lokala och regionala näringslivsarenor – med utgångspunkt i den samarbetsstruktur som processats av regionens näringslivschefer.

Ett annat område som också illustrerar detta ökade fokus på strukturbyggande rör högskolorna och universiteten – där olika typer av samarbetsavtal utgör en viktig del. Blekinge, Jönköping, Kalmar, Kronoberg är några av dem som redovisar exempel inom detta område.

#### *Prioriterad besöksnäring*

Insatserna som riktas mot besöksnäringen står ut i regionernas redovisningar. De är av skiftande karaktär med höga systembyggande ambitioner.

I Stockholm har till exempel en ny regional organisation bildats som ska arbeta med destinationsutveckling i Stockholms skärgård och i Blekinge har en gemensam organisation för besöksnäringen som helhet bildats genom Visit Blekinge och där finns också ett beslut om finansieringsstöd för bildande av ett gemensamt marknadsbolag. I Sörmland fortgår arbetet

med att utveckla en gemensam arbetsmodell för regionen. Det innebär en nära samverkan med kommuner och näringsliv, gemensamma mål och goda förutsättningar för en fungerande flernivåstyrning genom tydliga roller och ansvarsfördelning.

Vid sidan av insatserna för att rigga ändamålsenliga organisationer pågår framtagande av diverse strategier och handlingsprogram som berör området.

Insatserna inom ramen för besöksnäringen handlar också om olika typer av destinationsutveckling. I Kalmar och Halland prioriteras till exempel cykelturismen, där fokus ligger på såväl affärsutveckling som på att utveckla ledsystemen. I Uppsala utgör Vikingar ett insatsområde och i Jämtland koncentreras insatserna till olika typer av vintersportsarenor för att stärka regionens förmåga att arrangera internationella tävlingar.

I många regioner pågår också insatser inom livsmedelsområdet och de kreativa och kulturella näringarna, där det finns starka kopplingar till besöksnäringen.

#### *Tre i korthet*

- Ett stort antal förstudier har genomförts under 2014. Inom Innovation och förnyelse har det bland annat resulterat i studier av livsmedelsbranschens nuläge och framtidsplaner (Gotland), nya samverkansformer för det investeringsfrämjande arbetet (Halland), utvecklingen av Cleantech mot ett kluster i världsklass (Stockholm), näringslivets exportprestationer (Uppsala) samt strategiska insatser i nyföretagarprocessen (Västmanland).
- Programmet Främja kvinnors företagande startade 2007 och avslutades under 2014. Det har tillfört omfattande finansiering, kunskap och nätverksmöjligheter och fokuserat på såväl individer som strukturer. Genomslaget är stort också i regionernas redovisningar vilket illustrerar den nationella nivåns inflytande över det regionala tillväxtarbetet – samt de utmaningar som nu finns på regional nivå att ta tillvara erfarenheterna.
- I Blekinge färdigställdes den regionala sidan av verksamt.se under 2014. Sedan tidigare har Värmland en regional sida och i till exempel Sörmland, Jämtland och Dalarna pågår ett arbete för att skapa regionala sidor. I Stockholm har arbetet under 2014 fokuserat på att kartlägga företagets behov och företagsfrämjarnas behov och förutsättningar för ett aktivt deltagande.



### 3.1.2 Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud

Tillväxtperspektivet i regionernas redovisningar av insatser inom ramen för prioriteringen Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud skiftar. Det strategiska arbetet med att utveckla de regionala kompetensplattformarna har ofta en tillväxtorienterad utgångspunkt, men de operativa insatserna har en tendens att framstå som mål i sig och inte som ett medel för regional tillväxt. Utbildningsområdet är ett sådant exempel – som beroende på vilket politikområde som är utgångspunkten skiftar mål. Region Östergötland för ett resonemang kring detta.

*”Ett perspektiv är att man primärt ska se till individens behov och önskemål och erbjuda så stora valmöjligheter som möjligt. Ett annat perspektiv är att primärt utgå från arbetsmarknadens och arbetslivets behov, tillväxt och samhällsutveckling... Förenklat kan man säga att skollagen och vuxenutbildningsförordningen ger starkt stöd för individperspektivet medan den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020 liksom regionala utvecklingsstrategier ger starkt stöd för tillväxtperspektivet.”*

#### Samverkan på alla nivåer

Arbetet med kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud har ett grundläggande behov av en fungerande flernivåsamverkan. De utvecklingsansvariga aktörerna fyller en central funktion för att samordna arbetet och lyfta tillväxtperspektivet i frågorna – medan nationella myndigheter och kommunala aktörer äger själva sakfrågorna som följer av arbetet. Samverkan är också den enskilt mest framträdande insatsen som redovisas. Dels på övergripande nivå, ofta inom ramen för arbetet med kompetensplattformarna<sup>6</sup>, dels inom underliggande områden som till exempel gymnasiesamverkan, vägledning eller olika branschorienterade sammanhang.

- I Jönköping har arbetet med kompetensplattformen inneburit såväl nya som stärkta befintliga samverkansformer, till exempel kompetensrådet och YH-rådet för anordnare av yrkeshögskoleutbildningar.
- I Jämtland har man utvecklat mötesplatser och samverkansformer mellan näringsliv/samhälle och utbildningssystemet.

---

<sup>6</sup> I praktiken är det svårt att se vilka insatser som redovisas som en del i av arbetet med kompetensplattformarna. Ett sätt att komma runt detta görs i Stockholm där länsstyrelsen valt att definiera kompetensplattformen som länets samlade insatser för kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud.

- I Västerbotten finns nu en modell för branschsamverkan, som syftar till att bygga strategiska och långsiktigt hållbara mötesplatser inom utvalda branscher.
- I Värmland pågår en översyn av det gymnasiala samarbetet, där samtliga kommuner i länet deltar. Ett samverkansavtal finns som fram tills nu bland annat lett till ökade valmöjligheter för elever och kostnadspress.
- I Gävleborg pågår en process med att etablera lokala kompetenscentra – samverkan mellan lokal och regional nivå samt kopplingen mellan näringsliv och utbildning är några av ledorden i arbetet.

Andra insatser under 2014 har bland annat om att ta fram handlingsplaner och utveckla omvärldsbevakningen inom kompetensförsörjningsområdet. I Halland pågår ett projekt för att ta fram strategiska underlag för arbetet med kompetensförsörjning, vilket bland annat inkluderar de särskilda behoven inom utvalda branscher.

#### *Unga och utrikes födda*

De operativa insatserna som regionerna redovisar 2014 påminner i stor utsträckning om de som redovisades 2013. Även de sakområden som fokuseras är därmed desamma. Det handlar till exempel om diverse insatser som adresserar problem med ungdomsarbetslöshet och skolavhopp, om utveckling av studie- och yrkesvägledning samt insatser för att påverka yrkesutbildningarna.

Ett exempel finns i Stockholm där kommunerna under 2014 efter en tioårig process bildade en gemensam gymnasierregion med samverkansavtal, prislista och antagningskansli. Nu sker ett fortsatt regionalt samarbete för att vidareutveckla den gemensamma regionen – vilket bland annat kommer fokusera på regionala programråden för yrkesutbildningar på gymnasie- och vuxenutbildningsnivån samt prognos-, omvärlds- och kunskapsunderlagen. Andra exempel finns i Västernorrland där länsstyrelsen arbetar med att utveckla ett regionalt lärande kring vägledning och praktiksamverkan, i Västra Götaland där en samverkansarena ska få fler unga intresserade av naturvetenskap och teknik samt i Skåne där fotbollsföreningarna FC Rosegård och Malmö FF används som verktyg för att nå ungdomar. I ett sista exempel samverkar fem regioner och ett femtiotal kommuner inom ramen för projektet Plug In för att fler ska slutföra sin gymnasieutbildning.

Majoriteten av regionerna redovisar också insatser som vänder sig mot utrikes födda. Spännvidden är stor också vad gäller de insatserna.

Inom ramen för socialfonden har ett antal förstudier genomförts. Regionförbunden i Småland-Blekinge har tillsammans med regionala högskolor och universitet genomfört en studie för att ta fram konkreta förslag och handlingsplaner på hur nyanlända invandrade akademiker och

utländska studenter kan få kontakt med potentiella arbetsgivare. En förstudie i Uppsala efterlyser ett länsövergripande forum för information och planering kring frågor som rör utanförskap. Ett partnerskap för inkluderande tillväxt skulle bland annat bidra till en ökad regional helhet med gemensam utvecklingsagenda och samverkan kring utanförskapsfrågor samt säkerställa att kommande projekt ger varaktig effekt på den inkluderande tillväxten i länet.

I Västernorrland finns också andra exempel på vilka uttryck insatserna mot de utrikes födda tar sig. Det handlar till exempel om arbetsmarknadsutbildning med Sfi, om forum för integrationsfrågor, om myndighetssamverkan och om utbildningsinsatsen samhällsorientering för nyanlända, vilket ska resultera i en arbetsmodell som underlättar etablering i länet.

I Västra Götaland och Dalarna pågår insatser för att utveckla valideringen. I Västra Götalandsregionen ligger fokus på att synliggöra kompetens som inte kan valideras mot formella krav, betyg eller bransch och i Dalarna på att skapa en gemensam struktur för validering. I Västra Götaland bildades också under 2014 en plattform för interkulturell dialog.

Andra exempel på insatser finns i Jämtland och Blekinge där det pågår arbete med att ta fram strategier och handlingsplaner för hur inflyttning och integration kan utgöra delar i arbetet med framtida kompetensförsörjningen

#### *Tre i korthet*

- Fem län<sup>7</sup> redovisar insatser som sker med anledning av deras regeringsuppdrag kopplat till gruv- och mineralnäringen. Det handlar bland annat om samverkansaktiviteter och behovsstudier. I Norrbotten beskrivs näringens expansion som genomgripande, vilket gjort att hela arbetet med den regionala kompetensplattformen riktas mot gruv- och mineralnäringen. Bedömningen är att erfarenheterna från arbetet med gruv- och mineralnäringen går att applicera även på andra branscher.
- Ett antal län lyfter också fram det arbete som bedrivs inom ramen för Reglab, framförallt med avseende på matchningsindikatorer för tillväxt, som tagits fram inom ramen för detta samarbete under 2014. Vid sidan av flertalet regioner har Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Arbetsförmedlingen samt Statistiska Centralbyrån deltagit i utvecklingsprojektet. Flera län, bland annat Skåne, pekar på att nationell nivå bör överväga om det finns behov av en nationell plattform inom kompetensförsörjningsområdet.

---

<sup>7</sup> Dalarna, Norrbotten, Västerbotten, Västmanland och Örebro.

- Regionernas redovisningar innehåller också insatser som riktar sig direkt mot vård- och omsorgssektorn, som står inför omfattande utmaningar kring kompetensförsörjningen. I Uppsala har det bland annat resulterat i ett arbete om formella länsgemensamma karriärvägar för undersköterskor på eftergymnasial nivå, i Stockholm i en förstudie för att inleda dialog om strategi för att attrahera, behålla och rekrytera män och i Skåne i en analys av sjuksköterskornas situation och en rad insatser för entreprenörskap inom sektorn.

### 3.1.3 Tillgänglighet

Tidigare sammanställningar av regionalt tillväxtarbete har lyft fram den stora systemorienteringen inom arbetet med transportinfrastruktur. Det finns inget som under 2014 pekar mot att detta avtar.

#### *Den formaliserade transportinfrastrukturen*

Systemet runt transportinfrastrukturen är sannolikt det mest formaliserade inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Under första delen av 2014 låg regionernas fokus på att arbeta fram regionala transportplaner för perioden 2014-2025. Arbetet sker liksom arbetet med regionala utvecklingsstrategier i breda processer som bland annat kännetecknas av omfattande kunskapsinhämtning och dialog/samverkan. Alla formella planeringsprocesser inom ramen för transportinfrastrukturen ska föregås av en åtgärdsvalsstudie – som sedan den nya processen infördes 2013 utgör en central del i arbetet med transportinfrastrukturfrågorna på regional nivå. Detta medför att så gott som samtliga regioner redovisar åtgärdsvalsstudier.

Regionerna lyfter också fram arbete med stråkplanering och flerregionala systemanalyser som exempel under 2014. Trots att de nya regionala transportplanerna beslutades under 2014 har redan nu nya processer startat inför kommande åtgärdsplanering. Inom ramen för En bättre sats<sup>8</sup> har ett arbete påbörjats för att ta fram underlag inom olika teman för en kommande storregional systemanalys inför nästa åtgärdsplanering. Också i södra Sverige pågår ett arbete med en systemanalys – då Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne gjort gemensam sak för att stärka sambanden i södra Sverige. I smålandslänen pågår ett arbete inom ramen för Linnéstråket, som syftar till att tydliggöra sambandet mellan infrastruktursatsningar och rumslig planering och i Stockholm-Uppsala finns det så kallade ABC-samarbetet där man under 2014 påbörjad en översyn av stråkets totala utveckling.

---

<sup>8</sup> En bättre sats är ett samarbete under Mälardalsrådets ledning som samlar länsplanupprättarna och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Stockholms, Uppsalas, Västmanlands, Örebro, Södermanlands, Gotlands och Östergötlands län. Syftet är att arbeta för gemensamma mål för trafik och regional utveckling.

Inom ramen för EU-samarbetet sker ett arbete för att utveckla så kallade transportkorridorer. Bland annat Jämtland och Norrbotten redovisar insatser som en del i arbetet för den Botniska korridoren och bland annat Skåne och Örebro insatser för transportkorridoren Oslo-Randstad (Holland).

Vid sidan av arbetet med själva planeringsprocesserna inklusive tillhörande analysunderlag pågår också ett kontinuerligt arbete med att utveckla samverkansformerna inom området. I Västernorrland etablerade länsstyrelsen under 2014 en regional transportgrupp som bland annat ska fungera som referensgrupp för den regionala utvecklingsstrategin. I Värmland har regionen tillsammans med Trafikverket utvecklat en ny planeringsprocess för genomförande av åtgärder i länsplanen och bildat en regional transportgrupp. Målsättningen är att få en god koppling mellan åtgärder och styrande planer och program, effektivitet och god genomförbarhet av planerna.

#### *Tillväxtskapande samhällsplanering*

Integrationen av den ekonomiska och fysiska planeringen fortgår. Den rumsliga dimensionen i den regionala planeringen stärks på bred front. Majoriteten av länen redovisar insatser som med olika ingångspunkter adresserar detta område.

Arbetet med Strukturbild Skåne har pågått under ett decennium med utgångspunkt i en ambition att utveckla dialogen om samhällsplanering på regional nivå. Under 2014 antog regionstyrelsen fem strategiområden för Det flerkärniga Skåne, där arbetet nu fokuserar på hur den fortsatta processen ska se ut. Skåne lyfter annars fram ett ökat fokus på bostadsfrågor under 2014 då gapet mellan efterfrågan och utbud riskerar att bli tillväxthämmande. Regionen har bland annat bildat ett regionalt bostadsnätverk som ska samla aktörerna för att stimulera ökat byggande.

Arbetet med strukturbilder pågår under 2014 i ett antal andra län, till exempel Halland, Västra Götaland, Blekinge, Kronoberg och Västerbotten.

I Västmanland pågår sedan 2013 ett arbete om hur länet kan rusta sig för en återetablering av gruvor inom en tioårsperiod. Under 2014 tillkom en dimension: Inom ramen för arbetet ska dataspelet Minecraft prövas som verktyg för samverkan och planering på regional nivå. Insatserna i Västmanland drivs i bred samverkan och delfinansieras av Trafikverket och Tillväxtverket som inom ramen för Den attraktiva regionen och Tillväxtskapande samhällsplanering finansierar många av de pågående processerna.

De ökade ambitionerna om att gifta ihop planeringsprocesser framstår tydligt i samband med stora investeringar. Beslutet från 2009 om att lokalisera forskningsanläggningarna ESS och MAX IV till Lund resulterade i en rad processer som bland annat syftar till att synliggöra olika strategier och verktyg för att optimera spridningseffekterna i hela Skåne. Under 2014 har arbetet med genomförandet av de handlingsplaner för de strategier

som identifierades inom ramen för det så kallade TITA-projektet<sup>9</sup> integrerats i ordinarie verksamhet.

I Östergötland medför byggnationen av Ostlänken investeringar på totalt 40-50 miljarder under den kommande 15 års-perioden. Detta medför ett ökat kompetensbehov inom byggsektorn som regionen inte upplevt tidigare. Det medför också ett ökande behov av annan infrastruktur och utbyggnader av samhällen runt järnvägen. Det innebär investeringar i bland annat vägar, handelsfastigheter och bostäder som en följd av det ökande tryck som regionen har framför sig tack vare Ostlänken. Regionen och kommunerna har påbörjat ett planeringsarbete för att möta det förändrade kompetensbehovet och det pågår arbeten inom ramen för Den attraktiva regionen samt Strukturbild Östergötland.

Det är tydligt att arbetet med att integrera de ekonomiska och fysiska planeringsprocesserna befinner sig i olika fas. En lärdom från Strukturbild Skåne bör vara att arbetet tar tid – vilket är en utmaning för det i stor utsträckning projektmedelsbaserade tillväxtarbetet.

#### *Kommersiell service<sup>10</sup>*

Med utgångspunkt i regionernas redovisningar framstår 2014 som något av ett mellanår då förseningen av den nya programperioden påverkat möjligheterna till finansiering av serviceprogrammets insatser. 2014 kan också beskrivas som något av ett mellanår med utgångspunkt i omorganiseringen av det regionala utvecklingsansvaret och förflyttningen av stödet till kommersiell service. I praktiken betyder förändringarna att det i 11 regioner<sup>11</sup> finns ett strategiskt ansvar genom de regionala serviceprogrammen men att stora delar av det operativa ansvaret ligger på länsstyrelsen genom den organisatoriska hemvisten för Landsbygdsprogrammet. En konsekvens av förändringen syns till exempel i Kronoberg, där regionen väljer att avvakta med att bygga upp särskilda resurser för hanteringen av stödet denna kortare period.

I Uppsala valde länsstyrelsen att bilda en Arbetsgrupp för lokal service och attraktiv landsbygd i samband med att stödet för kommersiell service fördes över till Landsbygdsprogrammet. I arbetsgruppen ingår bland andra Regionförbundet, Länsbygderådet Hela Sverige ska leva, representanter från länets kommuner med flera.

---

<sup>9</sup> Syftet med TITA har varit att stärka tillväxten, innovationsstrukturen, tillgängligheten och attraktiviteten i regionen till följd av etableringen av forskningsanläggningarna ESS och MAX IV. Den totala budgeten för projektet har legat på närmare 50 miljoner kronor.  
<http://essmax4tita.skane.org/>

<sup>10</sup> Se också Tillväxtverkets uppföljning av de regionala serviceprogrammen med rapportnummer 0187.

<sup>11</sup> De utvecklingsansvariga aktörerna plus Regionförbundet i Kalmar län.

Under 2014 antogs de nya regionala serviceprogrammen för perioden 2014-2018. Framtagandet har generellt sett varit brett och involverat ett stort antal aktörer. I Dalarna har framtagandet skett i samverkan mellan representanter från kommunerna, regionen, landstinget, myndigheter och diverse organisationer. Det breda deltagandet gör att programmet utgör ett komplement till bland annat Landsbygdsprogrammet och Leader. Också i Västra Götalandsregionen har programmet tagits fram i bred samverkan med bland annat delregionala partnerskapsträffar. I sin redovisning lyfter regionen också fram vikten av enkelhet och flexibilitet inom serviceområdet.

En fungerande samverkan mellan regional nivå och de kommunala aktörerna utgör ett område där flera insatser redovisas. I Jämtland har projektet Främjad serviceförsörjning medfört att det nu finns ett processtöd för framtagningen av kommunala serviceplaner och i Jönköping har fokus i arbetet med det regionala serviceprogrammet legat på kommunal förankring och samverkan – vilket anses vara en viktig grund att bygga vidare på under kommande år.

På sakområdesnivå redovisar regionerna insatser för att utveckla lanthandeln där Landsbygdsmentorerna är involverade i många processer. I vissa fall kan stödet från mentorerna avropas, i andra fall medför en ansökan om servicebidrag ett besök från mentorerna och i ytterligare fall sker öppna dialoger om hur lanthandeln kan bli en del av hela ortens utveckling och komma in i den kommunala planeringen kring servicefunktioner.

Ett annat område är grundläggande betaltjänster där Länsstyrelsen i Dalarna sedan 2009 haft i uppdrag att bevaka hur tillgången till grundläggande betaltjänster motsvarar samhällets behov. Länsstyrelsen har under 2014 beviljats pengar av Post- och telestyrelsen till ett särskilt projekt för att utgöra stöd till övriga länsstyrelser i det regionala betaltjänstarbetet. Länsstyrelsen Dalarna har även fått finansiering av Vinnova för att ta reda på om det är möjligt att genom en innovationsupphandling stimulera betaltjänstmarknaden till att ta fram lösningar för grupper och områden där dessa saknas idag.

#### *Ett utvecklat informationssamhälle*

Arbetet med att ta fram regionala digitala agendor fortgår i hela landet.<sup>12</sup> I till exempel Värmland, Västernorrland och Norrbotten hann agendorna beslutas politiskt under 2014 och i till exempel Jönköping, Västra Götalandsregionen och Skåne var arbetet inne i ett slutskede vid utgången av året.

På Gotland, i Gävleborg och Stockholm pågår arbetet med att ta fram digitala agendor. I Stockholm lyfter länsstyrelsen fram att länet har

---

<sup>12</sup> Nulägesanalys 2, Regionala digitala agendor, december 2014, Ramböll, på uppdrag av Digitaliseringskommissionen

intensifierat arbetet under 2014 och att det sker i bred samverkan med kommuner, kommunförbundet, landstinget, akademi och näringsliv. Det har bland annat skett genom en förstudie som ska belysa digitaliseringens möjligheter med utgångspunkt i ett tydligt tillväxtperspektiv.

Parallellt med de regionala digitala agendorna pågår också ett arbete med bredbandsstrategier, även om det senare ofta ligger före de digitala agendorna tidsmässigt. I genomförandet av bredbandsstrategierna har den sena starten av landsbygdsprogrammet (den största finansieringskällan för utbyggnaden) påverkat under 2014.

#### *Tre i korthet*

- Inom ramen för ett utvecklat informationssamhälle redovisar också vissa regioner insatser för e-hälsa. I till exempel Gävleborg handlar det bland annat om ett fortsatt arbete för att stödja kommunerna att ta vara på möjligheterna med modern teknik och i Värmland ett arbete med att samordna e-hälsa, vilket ska leda till bättre vård och mer effektiv resursanvändning. I praktiken bör det dock vara fler regioner som arbetar med detta område.
- Trenden med prioriteringen att ta fram cykelstrategier som har lyfts fram i sammanställningarna 2012 och 2013 verkar ha gått över i en genomförandefas. I Sörmland har cykelstrategin inneburit att satsningar på cykelvägar samordnats mer med övriga infrastruktursatsningar – vilket möjliggjort mer effektiv resursanvändning. En viktig händelse i Halland under 2014 var att Kattegattleden godkändes av Trafikverket som den första nationella turistcykelleden. Leden ses nu som ett redskap för näringslivsutveckling längs hela kusten.
- Framförallt de utvecklingsansvariga aktörer som också är kollektivtrafikmyndigheter redovisar insatser inom ramen för den regionala kollektivtrafiken. I Örebro handlar det till exempel om att utveckla en modell för närtrafik – som skulle innebära bättre karriär- och utvecklingsmöjligheter samt förbättrad arbetskraftsförsörjning och i Skåne stråkstudier angående införandet av ett regionalt superbusskoncept.



### 3.1.4 Strategiskt gränsöverskridande samarbete<sup>13</sup>

Regionernas redovisningar av insatserna inom ramen för Strategiskt gränsöverskridande samarbete är kortfattade. I många fall utgör arbetet med Östersjöstrategin en stor del av redovisningen, i vissa fall hela. Prioriteringen består i betydligt högre utsträckning av insatser som redovisas utan koppling till övergripande strategier och handlingsprogram jämfört med övriga prioriteringar inom den regionala tillväxtpolitiken.

#### *Nätverk speglar regionala förutsättningar*

Den enskilt vanligaste typen av insats inom Strategiskt gränsöverskridande samarbete är deltagande i någon typ av nätverk. Ofta på europeisk nivå inom ramen för till exempel Östersjöstrategin. Ett exempel är det så kallade Vanguard-initiativet där Skåne och Dalarna tillsammans med ett tjugotal andra industriregioner i tio europeiska länder verkar för en "återindustrialisering" med smart specialisering som ledord. Deltagande regioner arbetar tillsammans för att förnya industripolitiken i Europa – där en av uppgifterna är att utforska lösningar för att stärka privat/offentlig finansiering via Europeiska investeringsbanken.

Deltagandet i nätverk och utbyten speglar också skiftande regionala prioriteringar och intressen. På Gotland lyfts till exempel det europeiska klimat- och miljönätverket Islenet – som utgår från de särskilda förutsättningar som råder på öar. Region Gotland engagerar sig också bland annat i samverkan med andra hansestäder samt nätverk som hanterar energibesparande åtgärder i kulturhistoriska byggnader och arbetar för restaurering av havsvikar. I Västra Götalandsregionen lyfter man fram regionen som industriellt, logistiskt och maritimt centrum vilket gör samverkan i Östersjöregionen relevant och påverkar vilka nätverk regionen är engagerad i. I Västmanland redovisas bland annat deltagande på en klusterkonferens i Berlin och styrkeområdesresor till Baltikum. Detta speglar givetvis länets intressen och utgjorde 2014 också input till de insatser som diskuteras och riggas 2015.

#### *Programperiod 2014-2020*

En majoritet av länen redovisar förebereelser inför programperioden 2014-2020. Många har deltagit i den praktiska programmeringen av de territoriella samarbetsprogrammen, som till exempel Gävleborg och Västerbotten vad gäller de gränsregionala programmen Central Baltic och Botnia-Atlantica. Men där finns också förberedelser som vänder sig mot den egna organisationen och regionens kommande arbete. Östergötland

---

<sup>13</sup> För mer information om det svenska genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen, se Tillväxtverkets rapport *På väg mot en Östersjöregion (delrapport 6) från den 30 april 2015*.

lyfter till exempel fram partnersöskkonferenser, projektutvecklingsdiskussioner och förstudier, det senare vad gäller till exempel hållbar stadsutveckling och storskalig musselodling.

Några län redovisar mer omfattande och strategiska satsningar på det gränsöverskridande samarbetet.

#### *Tre i korthet*

- I Värmland pågår genomförandet av Norgestrategin. Under 2014 har detta bland annat inneburit en seminarierie med syfte att öka kunskapen om Norge bland förtroendevalda och tjänstemän i de värmländska kommunerna samt informationsaktiviteter kring det så kallade Värmlandskontoret som regionen har etablerat i Oslo. Det pågår också ett arbete för att ta fram ny statistik över gränspendling samt underlag för hur norskt ägande av företag ser ut i Värmland.
- I Kronoberg finns ett aktivt samarbetsavtal med Suzhou i Kina. Samarbetet drivs huvudsakligen inom näringslivsområdet men har nu utvidgats till att gälla även utbildning och IT i skolan. Kronoberg har också tillsammans med Kalmar län och Linnéuniversitetet öppnat ett kontor i Shanghai, som ska främja export och import för regionens företag samt attrahera studenter. Satsningen resulterade 2014 i en ökning antalet affärskontakter. Under 2014 genomfördes också ett projekt med en glasutställning av svenskt glas i Kina, som bildade plattform för marknadsföring.
- I Skåne finns genom Öresundsregionen det kanske mest omfattande gränsöverskridande samarbetet i Sverige. Under 2014 har fokus bland annat legat på gränshindersarbete och att stärka samverkan mellan universiteten i de båda länderna. Under 2014 har arbetet med Öresunddirekt som syftar till att underlätta vardagsintegrationen fortgått. Malmökontoret har flyttat till vad som beskrivs som ett bättre "pendlarläge" och verksamheten har pågått i övrigt med information och rådgivning. Ett projekt kring kompetensförsörjning i ett Öresundsregionalt perspektiv har avslutats under 2014 och bland annat resulterat i en gränsregional yrkesbarometer. Resultaten ska nu implementeras i ordinarie verksamhet.

### **3.2 Huvudsakliga verktyg**

Nedan redovisas insatser som sammanfattningsvis kan beskrivas som det regionala tillväxtarbetets huvudsakliga verktyg. Det handlar om (1) strategier och program, (2) samverkan, (3) kunskap och lärande samt (4) projektmedel.

### **3.2.1 Strategier och program**

Arbetet med regionala utvecklingsstrategier har under 2014 tagit ytterligare steg mot en genomförandefas – när nya strategier och handlingsprogram ska genomföras (med hjälp av nya resurser inom ramen för strukturfonderna). I sammanställningen för 2013 konstaterades att fler än tre fjärdedelar av utvecklingsstrategierna reviderats eller höll på att revideras under den senast tvåårsperioden. Det signalerade en tidsmässig harmonisering med tillväxtstrategin Europa 2020 och programperioden 2014-2020. Denna harmoniseringsprocess har fortgått under 2014 och som helhet är nu de samlade strategierna och programmen betydligt mer synkroniserade än för bara några år sedan.

När nu många av de omfattande revideringsprocesserna gått i mål uppstår nya utmaningar.

I Skåne har processen med att ta fram en ny utvecklingsstrategi pågått under flera år och omfattat en mängd aktiviteter och insatser för olika målgrupper. Strategin antogs av regionfullmäktige under 2014 – vilket alls inte markerar slutet på arbetet med den regionala strategin utan snarare slutet på början. Det finns en stark medvetenhet om det fortsatta arbetet och den centrala ledarroll som Region Skåne spelar i genomförandet av strategin. Under 2014 genomfördes bland annat Mötesplats Skåne som en arena för regionala utvecklingsfrågor, men regionen pekar på det egna ansvaret att utveckla fler relevanta forum och bjuda in till tvärssektoriella möten. Detta skapar sammanhang, bygger delaktighet och stärker därmed möjligheterna till ett brett genomförande av strategin.

Arbetet med utvecklingsstrategin i Skåne kan tillsammans med andra processer som till exempel det tidigare arbetet med en Internationell innovationsstrategi och Strukturbild Skåne illustrera en av tillväxtarbetets viktiga lärdomar. Processer tar tid. Processer är nödvändiga. Och ibland kanske lika viktiga som de slutliga dokumenten.

Betydelsen av processerna är också något som Länsstyrelsen i Västernorrland lyfter fram. Under 2014 har de befunnit sig i en intensiv fas med att ta fram handlingsplaner till den regionala utvecklingsstrategin. Handlingsplanerna anger länets gemensamma prioriteringar inom åtta olika områden, stäcker sig över tre år och beskriver de viktigaste utvecklingsfrågorna för länet. Länsstyrelsens bedömning är att processerna som följer av arbetet med handlingsplanerna är viktiga för att knyta samman aktörerna i naturliga forum – vilket leder till stärkt samverkan och utvecklade relationer.

Alla län har inte drivit fullskaliga processer med att ta fram nya regionala utvecklingsstrategier. I till exempel Halland och Västmanland har de utvecklingsansvariga istället arbetat för att förlänga relevansen av redan existerande strategier. I Halland genom att ta fram en separat tillväxtstrategi för perioden 2014-2020, som tar sin utgångspunkt i den vision som slås fast i utvecklingsstrategin från 2005. Genom tillväxtstrategin stärks kopplingarna till nya program och strategier på nationell och europeisk nivå – som lyfts fram som centrala verktyg för att finansiera delar av det regionala tillväxtarbetet. I Västmanland har istället

målen och handlingsriktningar i den regionala utvecklingsstrategin reviderats. Förutom en mer funktionell regional utvecklingsstrategi har detta medfört en förnyad samsyn hos aktörerna i länet.

En övergripande uppgift för de utvecklingsansvariga aktörerna under de kommande åren är att hålla ihop helheten. Detta är en omfattande uppgift. Komplexiteten är stor. I varje enskilt län finns ett flertal strategier och program av skiftande karaktär, konkretionsgrad och formell status som relaterar till den regionala tillväxtpolitiken – från Europa 2020 ned till program på den kommunala nivån och i vissa fall även lokal nivå. Det kräver därmed sannolikt också omfattande resurser och särskilda insatser. Om inte den utvecklingsansvariga aktören antar denna utmaning finns en uppenbar risk att tillväxtarbetet sektoriserar i de underliggande programmen, vilket slår mot den samlade effektiviteten i systemet. I de sex län som vid årsskiftet 2014/2015 skiftade huvudman för utvecklingsansvaret kan detta antas vara särskilt utmanande.

Trots att arbetet på många håll varit intensivt med revideringar av strategier och framtagande av handlingsprogram har det skett omfattande insatser under 2014 som en del i förberedelserna inför strukturfonderna 2014-2020. Arbetet med programmering av de nya strukturfondsprogrammen har varit prioriterat och många län lagt mycket kraft i detta. Samtidigt genomfördes ett stort antal insatser som ett led i att förbereda själva genomförandet av programmen och det kommande arbetet med projektverksamheten. I Västsverige bildades till exempel en grupp för fondsamordning, i Värmland genomfördes ett omfattande idéinventeringsarbete kopplat till klimat- och energiområdet, i Skåne riggades en organisation som ska coacha projekt som bedöms bidra till genomförandet av regionala strategier och över hela landet genomfördes förstudier med hjälp av återföringsmedel.

### **3.2.2 Samverkan**

Samverkan en av de grundläggande insatsvarorna för det regionala tillväxtarbetet. Formerna för hur samverkan genomförs skiftar kraftigt i regionernas redovisningar och kan analyseras längs ett antal olika dimensioner.

Där finns funktionell samverkan och institutionell samverkan.

I Sörmland trycker man på att det finns starka och skiftande funktionella samband med andra regioner. En viktig uppgift är därmed att ständigt utveckla en funktionell snarare än institutionell samverkan där behoven formar lösningarna. Samtidigt finns – också i Sörmland – behov av en mer institutionell samverkan. Relationen mellan den utvecklingsansvariga aktören och länsstyrelsen är ofta omfattande och inbegriper ett flertal områden där båda parter har en funktion att fylla. I många län finns därför en formaliserad samverkan på ledningsnivå för att klargöra roller och upprätta ansvarsfördelning mellan organisationerna. I Sörmland lyfter man fram att detta bidrar till ökade möjligheter att komplettera och förstärka varandras insatser. Ett annat område som i många län är föremål för en liknande formell samverkan – ofta med ett samverkansavtal som

grund – är kontakten mellan den utvecklingsansvariga aktören och högskolan eller universitetet i regionen.

Även formaliseringsgraden i samverkan skiftar.

Ovanstående exempel på relationerna mellan de utvecklingsansvariga och länsstyrelser/högskolor/universitet är exempel på formaliserad samverkan. Andra exempel finns ibland annat i Norrbotten genom det Regionala partnerskapet, som utgör ett partnerskap mellan myndigheter, landsting, kommuner, organisationer och näringsliv. I Västra Götaland finns motsvarande organisation genom Beredning för hållbar utveckling.

Ytterligare en skiljelinje i samverkansformerna går mellan tillfällig och mer bestående samverkan.

Områden som till exempel berör innovationssystemen och kompetensförsörjning bygger i hög omfattning på en bestående samverkan, då ledtiderna är långa inom dessa områden. Tillfällig samverkan sker givetvis inom ramen för enskilda projekt eller vid framtagande av program och strategier, men detta utgör i de flesta fall sannolikt bara delar av en mer löpande samverkan.

Det finns också flera exempel där samverkanformerna utvecklas och formaliseras över tid. Astra Zenecas beslut att lägga ned forskningsverksamheten i Södertälje hade stor betydelse för Länsstyrelsens prioriteringar under 2013. Landshövdingen tog initiativ till en nationell plattform för det växande behovet av kvalificerade bedömningar av kemikaliers effekter och säkerhet genom Swedish Toxicology Sciences Institute (SweTox) i Södertälje. Arbetet resulterade 2014 i ett internationellt institut där akademi, industriell forskning och kommersiell verksamhet samverkar. Satsningen möjliggjordes genom att Astra Zeneca upplät sin anläggning och genom engagemang från innovationsmyndigheten Vinnova samt landets universitet och högskolor. Swetox är idag ett samarbete mellan elva universitet och högskolor i hela Sverige.

Också graden av sakorientering varierar.

Den spänner från de renodlat övergripande samverkansformerna som ofta sker på politisk nivå ned till samverkan inom tydligt avgränsade områden. Exempel på det senare är den samverkan som sker när det gäller tillståndsgivning på Gotland eller den samverkan som är påbörjad för att stärka Arlanda flygplats roll som tillväxtmotor i Sverige. Den vanligaste samverkansformen i detta perspektiv sker sannolikt på en nivå som motsvarar enskilda branscher eller sakområden, vilket i regionernas redovisningar syns som nätverk inom områden som miljö och jämställdhet.

Där finns givetvis samverkan på olika nivåer. Det finns en omfattande inomregional samverkan. Där finns mellanregional samverkan. Och där finns samverkan mellan regional och nationell nivå. I praktiken är merparten av samverkanskonstellationerna dock såväl horisontellt som vertikalt orienterade.

Ett exempel på detta sker inom ramen för Sverige som internationellt centrum för life science (Sils), som är ett nationellt samarbete med syfte att bygga hållbara strukturer för gränsöverskridande innovationer inom hälsoområdet. Inom ramen för Sils togs det under ledning av Länsstyrelsen i Stockholm fram en ansökan till Vinnova om ett så kallat strategiskt innovationsområde för folksjukdomar. Under 2014 beviljades Sils drygt 100 miljoner kronor för åren 2015–2017. Ett bevis på programmets breda ansats och samverkan mellan statliga myndigheter är det faktum att Lunds universitet är projektägare, ordföranden finns på Karolinska Institutet och programkontoret på flera orter i landet.

Inomregional samverkan sker i så gott som samtliga samverkanskonstellationer – ofta med kommunerna då dessa lyfts fram som viktiga aktörer också i det regionala arbetet. Mellanregional samverkan sker till exempel inom ramen för transportinfrastrukturen där stråkplaneringen skär över länsgränserna och olika typer av analysamverkan. Men också inom till exempel klimat- och energiområdet.

Det finns ett antal myndigheter som deltar regelbundet i det regionala tillväxtarbetet. Bland de som nämns mest finns Tillväxtverket, Trafikverket, Vinnova, Skolverket och Arbetsförmedlingen. Många lyfter fram att relationerna fungerar väl, och att samverkan har stärkts under året. Samtidigt finns andra myndigheter som nämns mer sporadiskt och Region Halland menar att det finns anledning att diskutera myndigheternas deltagande i tillväxtarbetet då vissa har svårt att hitta sina roller i de regionala processerna.

Under 2014 har arbetet med strukturfonderna 2014-2020 varit ett område med mycket samverkan – vilket på många håll har stärkt relationerna mellan aktörerna i systemet.

### **3.2.3 Kunskap och lärande**

Bilden är tvetydig vad gäller kunskap och lärande i regionernas redovisningar.

Å ena sidan är tillväxtarbetet tydligt kunskapsorienterat, vilket bekräftar den tidigare trenden från 2013 om att analyser och kunskapsunderlag utgör en grundläggande beståndsdel i tillväxtarbetet – under 2014 är detta särskilt tydligt i de många förstudier som genomförts. I Västra Götalandsregionen handlar det till exempel om en analys av hur matchning på arbetsmarknaden kan öka genom snabbare omställning av utbildningsbehov, i Uppsala om potentialen i att profilera Campus Ultuna som internationellt ledande forsknings- och innovationsmiljö inom bioekonomi och på Gotland om den framtida utvecklingen av Visby Airport.

Det pågår också initiativ för att utveckla analyskapaciteten inom tillväxtarbetet. Den analyssamverkan som bedrivs i Mälardalsregionen fortlever och under 2014 har arbetsformerna för Analyssamverkan Norr utvecklats och formaliseringsgraden stärks genom en gemensam budget.

Parallellt med de flerlänsregionala samverkansformerna pågår också arbeten med att stärka analyskapaciteten på kommunal nivå. Detta gäller till exempel i Sörmland och Örebro där man under 2014 prioriterat att stärka analyskompetensen på kommunal nivå genom ökad tillgång på statistik och utvecklade verktyg för analys på relevanta nivåer.

Å andra sidan är det precis som 2013 endast ett fåtal län som rapporterar ett samlat grepp kopplat till insatser inom ramen för genomförandet av lärandeplanerna. Det finns däremot relativt gott om skiftande men spridda exempel på insatser som berör lärandet på olika sätt.

- I Skåne har man tagit fram en ny webbplats med en tydlig koppling mellan det regionala uppföljningsarbetet och den regionala utvecklingsstrategin. Samtliga indikatorer som tagits fram för att mäta utvecklingen i Skåne har koppling till de 29 målen i den regionala utvecklingsstrategin.
- I Jönköping arbetar man inom ramen för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin med att ta fram ett system för uppföljning, kvalitetssäkring och kontinuerligt lärande. Arbetet ska bygga på evidens, FoU, beprövad kunskap, utvärdering och lärande utifrån det egna arbetet.
- I Norrbotten har man tagit fram den årliga uppföljningen av Hit gick pengarna 2013. Rapporten är en viktig del i det systematiska arbetet med uppföljning, utvärdering, analys och lärande. Inrättandet av det "virtuella projektkontoret" har en viktig målsättning att stärka det systematiska lärandet i länet.
- I Västernorrland lyfts de tidigare erfarenheterna från arbetet med strukturfonderna fram som en naturlig utgångspunkt i processen med framtagandet av de nya programmen. Även erfarenheterna från arbetet med den regionala utvecklingsstrategins handlingsplaner lyfts fram som en viktig input i arbetet med strukturfonderna.

#### **3.2.4 Projektmedel<sup>14</sup>**

Denna sammanställning går inte in på några detaljer vad gäller användningen av de regionala projektmedlen eller projektmedel generellt sett. Det finns dock en övergripande slutsats som präglar projektmedlen 2014 – nämligen bristen på dem genom strukturfondernas försenade start. Detta har medfört att få nya projekt har startats inom ramen för den nationella strategins prioriteringar och tillväxtarbetet som helhet. Detta speglas också i regionernas redovisningar där tyngdpunkten ligger på

---

<sup>14</sup> För mer information om projektmedel se till exempel Tillväxtverkets Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, från den 16 april 2015.

projekt som är i slutfasen och diverse förstudieprojekt baserat på återföringsmedel.

Det finns precis som varje år exempel på utvecklingsarbeten vad gäller projektmedelshanteringen som helhet. Under 2014 har det i många län skett som en del i arbetet med horisontella kriterier, framförallt jämställd tillväxt, där omarbetade blanketter och handledningsdokument inte bara ska bidra till ökad jämställdhet utan också ett mer effektivt tillväxtarbete. Ett annat exempel finns i Blekinge län där regionsstyrelsen har påbörjat en diskussion om hur de kan bli mer proaktiva i hanteringen av regionala projektmedel – genom att knyta dem tydligare till övergripande samhällsutmaningar. Ett tredje exempel finns i Norrbottens län där ett virtuellt projektkontor ska leda till fler strategiska utvecklingsprojekt med finansiering från andra EU-program och nationella program än tidigare programperioder.

I Västerbotten pågår ett mellankommunalt samarbetsprojekt som ska öka möjligheterna att utveckla strategiska och hållbara projekt. I Västerbotten har också projekten inom ramen för Främja kvinnors företagande fått särskilda medel för att kunna fortsätta arbetet även efter projektens avslut.

### **3.3 Övriga områden**

Under Övriga områden redovisas insatser som relaterar till horisontella perspektiv samt de särskilda medel som regeringen beslutade med anledning av den utdragna lågkonjunkturen och SAAB:s konkurs. Service ingår som ett särskilt återrapporteringskrav i regionernas redovisningar, men placeras inom ramen för denna sammanställning under prioriteringen Tillgänglighet.

#### **3.3.1 Horisontella perspektiv**

De horisontella perspektiven får generellt sett relativt mycket utrymme i regionernas redovisningar. Tillväxtperspektivet varierar däremot kraftigt – vissa insatser redovisas som särskilda insatser under enskilda sakområden med tydligt tillväxtfokus och andra som mer genomgående horisontella perspektiv. En något förenklad slutsats är att jämställdhetsperspektivet fokuserar på strukturer (under förutsättning att de affärsutvecklingsinsatser som skett inom ramen för Främja kvinnors företagande bedöms som just affärsutvecklingsinsatser), integrationsperspektivet på individer och miljöperspektivet på fabriker (i bildlig mening – i praktiken handlar det till stora delar om energiproduktion). En annan något förenklad slutsats är att jämställdhetsperspektivet är starkast kopplat till innovation och förnyelse, integrationsperspektivet till kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud samt miljöperspektivet till såväl innovation och förnyelse som tillgänglighet. Detta förefaller i hög utsträckning sammanfalla med de olika perspektivens största finansieringskällor.



### *Jämställdhetsperspektivet*

Det har skett insatser inom ramen för jämställdhetsperspektivet i alla län och detta speglar i stor utsträckning de nationella insatserna Främja kvinnors företagande och Jämställd regional tillväxt som Tillväxtverket drivit under ett antal år.<sup>15</sup>

I Värmlands län har arbetet med jämställdhetsintegrering resulterat i att jämställdhets- och genusperspektivet integrerats i såväl framtagande som skrivande och genomförande av en rad centrala strategier. I Blekinge län har jämställdhetsintegreringen resulterat i att Regionförbundet tillsammans med Länsstyrelsen i Blekinge utvecklat ansökningsblanketterna och handledningen för 1:1-ansökningar. Genom ett pilotprojekt<sup>16</sup> har också Almi och Coompanion tagit fram jämställdhetskriterier för rådgivning kring affärsutveckling och innovationscheckar. I Kalmar län har insatserna precis som på många andra håll fokuserat på bland annat intern kompetensutveckling och informationsaktiviteter. En av slutsatserna är att genom att fokusera på att höja kompetensen hos alla och inte ha en ansvarig jämställdhetsexpert har processen tagit längre tid men att detta är strategiskt viktigt för framtiden.

Den nationella medfinanseringen av Främja kvinnors företagande och Jämställd regional tillväxt avslutades 2014 – varför det nu finns en tydlig utmaning att växla över resultat och relevanta delar av dessa insatser i den löpande verksamheten. Flera län lyfter också detta. I Örebro län har regionstyrelsen fattat beslut om att förlänga arbetet med Handlingsplan jämställd regional tillväxt och arbetet med att ta fram en aktivitetsplan för åren 2015-2016 pågår och i Västerbotten finns särskilda medel avsatta för att säkerställa insatserna efter avslutningen av Främja kvinnors företagande.

### *Integrationsperspektivet*

En trend är att integrationsperspektivet har blivit mer synligt i regionernas redovisningar. Uppföljningar av det regionala tillväxtarbetet från några år tillbaka<sup>17</sup> pekar ut den relativa avsaknaden av insatser, men under 2014 är det många län som bedriver ett aktivt arbete med integrationsperspektivet.

Det syns tydligt i de förstudier som genomförts inom ramen för Socialfonden. Ett exempel är det projekt som startat i samarbete mellan

---

<sup>15</sup> Under Främja kvinnors företagande och Jämställd regional tillväxt på [www.tillvaxtverket.se](http://www.tillvaxtverket.se) finns en mer djupgående beskrivning av vilka insatser som genomförts – och i viss utsträckning också vad det resulterat i.

<sup>16</sup> Detta utgör en del av en insats som Tillväxtverket drivit som finansierat sju pilotprojekt för att jämställdhetsintegrera det företagsfrämjande systemet.

<sup>17</sup> Se till exempel Från strategi till handling och resultat – Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.

regionförbunden i Småland-Blekinge. Syftet med förstudien är att ta fram konkreta förslag och handlingsplaner för hur utländska studenter vid lärosätena i regionen och nyanlända invandrare med akademisk utbildning snabbare kan få kontakt med potentiella arbetsgivare och komma in i regionernas arbetsliv. Ett annat exempel finns i Dalarna där den uttalade ambitionen varit att bygga på tidigare erfarenheter. Målsättningen har varit att erbjuda alla som arbetar med integrationsfrågor gemensamma verktyg för att utveckla insatserna.

Men givetvis finns också andra insatser. Precis som för övriga horisontella perspektiv är det dock inte helt enkelt att sätta fingret på huruvida insatserna sker som ett mål i sig, som ett medel för tillväxt eller som en insats inom till exempel Innovation och förnyelse även om den berör till exempel invandrade akademiker.

Ett exempel på det senare finns i Sörmland, där Regionförbundet utökat sitt anslag för att stödja arabisktalande affärsrådgivare – vilket innebär att det numera finns en kvinna och en man med denna kompetens i Sörmland. Ett annat finns i Skåne genom stödet till Somali Information and Business Centre.

Insatserna inom ramen för integrationsperspektivet kopplas i mycket hög omfattning ihop med kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, men i Uppsala diskuterar Regionförbundet och de företagsfrämjande organisationerna möjligheten att utveckla förmågan att möta personer med utländsk bakgrund – med inspiration från arbetet med jämställdhet under 2014.

*"Attityder och okunskap om invandrare behöver komma upp på bordet och synen på invandrare som en stor tillgång ska stärkas."*

#### *Miljöperspektivet*

Miljöperspektivet är i regionernas redovisningar i mycket hög grad synonymt med klimat- och energifrågor. I Örebro län sammanfattas arbetet på ett sätt som i stor utsträckning stämmer in för samtliga län.

*"... driver i samarbete med lokala, regionala och nationella aktörer ett antal olika projekt för ökad användning av förnybar energi, energieffektivisering och minskad klimatpåverkan. Flera av dessa riktar sig till enskilda företag och näringslivet."*

I Uppsala län representerar stödet till två av länets viktigaste kluster – Energi och miljö samt Life Science – miljöperspektivet. Inom ramen för detta ryms till exempel testbäddar för solenergi, insatser för mikroelproduktion samt utveckling av biogasproduktion som förnybar energikälla.

Tidigare analyser av hur de utvecklingsansvariga aktörerna hanterar miljödriven näringslivsutveckling i det regionala tillväxtarbetet visar att arbetet då som 2014 i mycket stor utsträckning fokuserar på klimat- och energiområdet. Det finns omfattande ambitioner och ett tydligt

tillväxtperspektiv – men det finns också ett ensidigt producentperspektiv där insatserna koncentreras till en del av det samlade miljöperspektivet.

Men givetvis finns det undantag. Region Västerbotten driver till exempel ett projekt som bland annat syftar till att effektivisera kommunernas miljötillsyn, stärka kunskap och samverkan mellan näringsliv och miljömyndigheter samt öka företagets konkurrenskraft. I sak bygger projektet på egenkontroll, avfallshantering och bullerhantering.

#### *Generella insatser*

Det pågår också spridda insatser med fokus på att utveckla det generella arbetet med att hantera de horisontella perspektiven. I Gävleborgs län har regionförbundet till exempel mobiliserat organisationen genom en ny funktion som ska stärka förmågan att integrera hållbarhetsperspektivet i allt utvecklingsarbete. Den nya funktionen utgör en ambitionshöjning i arbetet och ska förutom de tre ”vanliga” horisontella perspektiven också fokusera på att stärka perspektiven ålder och tillgänglighet.

I Sörmland pågår en diskussionen om det finns behov av särskilda insatser för att stärka arbetet med de horisontella perspektiven. Enligt det regionala utvecklingsprogrammet ska dessa områden utgöra genomlysande perspektiv tillsammans med folkhälsa och ungdomars villkor – men kanske ges inte frågorna tillräckligt utrymme i dagsläget.

### **3.3.2 Särskild tilldelning av medel**

Som en följd av den utdragna lågkonjunkturen beslutade regeringen i juni 2013 om särskilda medel för att stimulera regional utveckling och omställningen av arbetsmarknaden. Åtta<sup>18</sup> län fick 10 miljoner kronor var. Kalmar och Kronobergs län har parallellt med dessa extra medel också haft det så kallade Glasrikeuppdraget där insatser genomförs för industriell utveckling och stärkt besöksnäring. Med anledning av SAAB:s konkurs i december 2011 avsatte regeringen ytterligare 75 miljoner kronor till de mest drabbade delarna av Västra Götalands län. Båda dessa insatser avslutades under 2014 och ingår som separata återrapporteringspunkter i regionernas redovisningar av tillväxtarbetet 2014.

Redovisningarna för 2014 skiljer sig inte mer än i detaljer från redovisningarna 2013 med avseende på rapporteringen av hur de särskilda medlen använts. Den huvudsakliga slutsatsen från tidigare består. De särskilda medlen har dels använts för att stärka redan befintliga insatser, dels för att initiera nya insatser.

I till exempel Skåne och Kronobergs län användes den särskilda tilldelningen bland annat till att stärka pågående satsningar på affärsutvecklingscheckar och konsultcheckar – där det finns en stor efterfrågan och goda effekter sedan tidigare. I Västmanlands län låg

---

<sup>18</sup> Sörmland, Gävleborg, Kronoberg, Kalmar, Skåne, Blekinge, Värmland och Västmanland.

tilldelningen bland annat som grund för en fortsatt satsning på länets styrkeområden där tillväxtpotentialerna bedöms som goda.

I Värmlands län användes den särskilda tilldelningen istället med utgångspunkt i vilka orter som drabbades hårdast av lågkonjunkturen. Insatserna som hade skiftande karaktär och stor spännvidd centrerades till Arvika, Säffle och Storfors. I Gävleborg utgjorde en förstudie kring utveckling och etablering av kundservice/distanstjänster i Söderhamn en av insatserna som syftade till att bidra till en kommande omställning.

I Västra Götaland har projekten Omställningskontoret+ och Utökad satsning Innovatum 2012-2014 utgjort delar av omställningsprogrammet som följde på SAAB:s konkurs. Båda projekten avslutas 2014 men följs upp under 2015 och förlängs med regionala medel. Resultaten bedöms utifrån nuvarande kunskap dock som mycket goda i termer av arbetstillfällen och startade företag.

Samtliga län lyfter frågan om vilka långsiktiga effekter den särskilda tilldelningen medfört och det finns också en generell uppfattning om att det är för tidigt att summera dessa. Ett antal utvärderingar av de enskilda insatserna är planerade till 2015 varför det finns skäl att följa frågan om vilka långsiktiga effekter de 155 statliga miljonerna gett.

Det går däremot att säga något mer om vad pengarna gett för resultat i en mer prosaisk mening. Givetvis en mängd insatser. Men också ökad samverkan och plattformar för fortsatt arbete. En följdfråga blir om den särskilda tilldelningen också gör skillnad för strukturomvandlingen – eller om den största behållningen ligger i möjligheterna att utveckla nya arbetsformer och fördjupade samarbeten.

## 4 Mot ett systemorienterat tillväxtarbete

Det regionala tillväxtarbetet utvecklas löpande. Tyngdpunkter förskjuts och skiftar. Verktyg och metoder förfinas och förtydligas. Detta drivs i hög grad av de övergripande utmaningar<sup>19</sup> som ekonomin och samhället i stort står inför – i samklang med initiativen från det samlade tillväxtarbetet.

Omvandlingstrycket är omfattande. Globala utvecklingsmönster landar i knät på enskilda företag och branscher, men sätter också alla de aktörer som arbetar för att främja tillväxt och utveckling under press.

Årliga nedslag och årliga jämförelser visar på trender och mönster i tillväxtarbetet men blir i stor utsträckning en spegling av tillfälliga insatser och löpande projektverksamhet. Det ger relevanta nulägesbilder – men begränsade möjligheter att beskriva hur den övergripande utvecklingen ser ut. Som komplement till den årliga analysen anlägger vi därför också en längre tidshorisont – med start i lågkonjunkturen under 1970-talet. Tillsammans med regionernas redovisningar för 2014 bildar detta underlag för en diskussion kring hur det regionala tillväxtarbetet utvecklas över tid, vilket i sin tur reser frågor kring hur nationell nivå bäst svarar upp mot de pågående förändringarna.

### 4.1 Situationsbaserad regionalpolitik

Fyrtio år kan i sammanhanget synas som ett mycket långt tidsperspektiv. Trots detta är utmaningarna då som nu starkt kopplade till samma fråga; globaliseringen och den svenska förmågan till konkurrenskraft. 1970-talet var kriserna årtionde och de svartaste rubrikerna berättade om oljekrisen, stälkrisen och varvskrisen. Många regioner och orter drabbades hårt av den strukturomvandling som följde inom industrin. Den dåvarande regionalpolitiken fokuserade alltmer mot krishantering som syftade till att lindra effekterna av de pågående rationaliseringarna. I detta skeende fick därför länsstyrelserna öka möjligheterna till lokalt anpassade åtgärder inom ramen för det så kallade länsanslaget. Regionalpolitiken under 1970- och 1980-talet kan mot bakgrund av ovanstående beskrivas som situationsanpassad.<sup>20</sup>

### 4.2 Strategiinriktat utvecklingsarbete

Det svenska EU-inträdet 1995 kan sägas markera inträdet till en övergång mot ett mer strategiinriktat arbetssätt. Med strukturfonderna följde givetvis ekonomiska resurser för utvecklingsarbetet – men också ett nytt arbetssätt som därefter präglade arbetet på regional nivå. Ett strategiinriktat

---

<sup>19</sup> Övergripande utmaningar används i detta fall som illustration till det starka omvandlingstrycket. Det syftar på faktorer som till exempel globalisering, demografisk utveckling, miljömässiga utmaningar och digitalisering.

<sup>20</sup> Samverkan mellan olika geografiska nivåer och sektorsområdets betydelse för hållbar lokal och regional tillväxt, Tillväxtanalys, 2012.

arbetssätt med regionala partnerskap, gemensamma prioriteringar och en tydlig utgångspunkt i de regionala styrkorna och möjligheterna. Med EU-inträdet följde därmed också ett ökat regional inflytande över genomförandet. Sedan 1995 har en rad justeringar av politiken skett men den övergripande metodiken i arbetet har varit bestående – oavsett om den skett inom ramen för regionala tillväxtavtal, regionala tillväxtprogram eller regionala utvecklingsprogram.

### **4.3 Systemorienterat tillväxtarbete**

Vid ingången av 2014 har strategin som verktyg i tillväxtarbetet kanske aldrig haft en starkare position. Det samlade systemet är laddat med nya strategier på alla nivåer – och en omfattande synkronisering i tid med tydlig målhierarki. Trots detta blir det missvisande att reducera tillväxtarbetet som enbart strategiinriktat med utgångspunkt i regionernas rapportering. De utvecklingsansvariga aktörerna framstår i ännu högre utsträckning som systembyggare och i det systembygget ingår strategier som en grundläggande del.

Regionernas redovisningar är fulla av exempel på insatser med systembyggande ambitioner. Under 2014 handlar det till exempel om det arbete som bedrivs inom ramen för områden som kompetensförsörjning, näringslivsfrämjande och besöksnäringen.

Det finns i mycket stor utsträckning strategier och handlingsprogram som anger de övergripande prioriteringarna inom alla dessa områden. Men det finns också en rad andra kännetecken. Ofta en tvärspektoriell utgångspunkt. Nästan alltid ambitioner om att hitta långsiktiga finanseringslösningar och bygga funktionella samverkansplattformar. Där finns en ny typ av kunskapsuppbyggnad och förutsättningar för ett regionalt ledarskap inom de olika områdena.

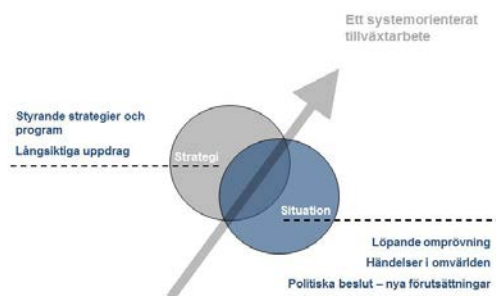
Det sistnämnda är inte oviktigt. I Region Östergötland lyfts det fram som en grundläggande förutsättning.

*”Under 2014 har arbetet fortsatt med plattformen East Sweden Business Region som utgångspunkt för det regionala näringslivsfrämjande arbetet och den regionala kompetensplattformen som utgångspunkt för kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud. Med en utveckling av ett regionalt ledarskap kring dessa plattformar ökar möjligheterna att driva ett effektivt tillväxtarbete.”*

#### **4.3.1 En funktionell utveckling**

Styrkan i ett till övervägande delen situationsbaserat tillväxtarbete ligger i förmågan att snabbt agera vid plötsliga omvärldshändelser och nya förutsättningar. Styrkan i ett mer strategiinriktat arbetssätt ligger i förmågan att skapa samsyn om regionala prioriteringar och långsiktiga behov. Den systemorienterade tillväxtpolitiken förenar dessa både styrkor – och adderar nya värden. I den systemorienterade tillväxtpolitiken lever förmågan till snabba och situationsanpassade insatser sida vid sida med strategisk höjd och en omfattande planering på såväl kort som lång sikt.

Sannolikt bidrar därför en ökad systemorientering till ett mer funktionellt tillväxtarbete för de utmaningar som hanteras inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken. En farhåga finns dock. Den regionala tillväxtpolitiken är sektorsövergripande till idé och utformning men med starka system för enskilda sakområden och utmaningar finns en risk att sektoriseringsen återkommer, fast med en ny skärning jämfört med tidigare.



#### 4.3.2 Drivkrafter...

Det är i detta sammanhang inte möjligt att datera övergången till ett systemorienterat regionalt tillväxtarbete – om den ens skett. Men klart är att det finns tydliga tecken på att tillväxtarbetet har ändrat karaktär. Det finns sannolikt flera samverkande faktorer bakom utvecklingen.

Det nationella initiativet om regionala kompetensplattformar kan pekas ut som en enskild händelse i utvecklingen. Införandet av kompetensplattformar är ett tydligt exempel där den nationella nivån driver det regionala tillväxtarbetet i en mer systemorienterad riktning – utifrån en funktionell utgångspunkt med behov av ökad samverkan och sektorsövergripande insatser. Trots en utveckling mot vad som kan beskrivas som starkare regioner är det tydligt att nationella initiativ fortfarande får stor genomslag i det regionala arbetet.

Men annars kan just det ökade regionala inflytandet över utvecklingsfrågorna antas vara en viktig faktor bakom ett mer systemorienterat tillväxtarbete. Startpunkten kan skrivas till 1996 då de första så kallade försöksregionerna inrättades. Nu, nästan 20 år senare utövar tio regioner, sju samverkansorgan och fyra länsstyrelser det regionala utvecklingsansvaret och sannolikt kommer denna utveckling fortgå kommande decennier. För de tio regionerna följer handlingsutrymme med utgångspunkt i de formella uppgifter som ligger inom ramen för utvecklingsansvaret, handlingskraft genom egen beskattningsrätt och fördelningen av regionala projektmedel samt legitimitet genom direktvalda politiska församlingar.

Erfarenheterna visar att de två äldsta regionerna – Skåne och Västra Götaland – har tydliga ledarroller och använder sitt utrymme, sin kraft och sin legitimitet till att bygga strukturer och system för att hantera tillväxtfrågorna. När denna första period som utvecklingsansvarig summeras i Västra Götalandsregionen betonas vikten av systemanalys och man konstaterar att arbetsformerna förändrats i grunden där den tidigare projektorienteringen fått ge vika för en betydligt mer fokuserad verksamhet inriktad på att bygga strukturer och påverka mer långsiktigt.

*”Slutsatsen är enkel att dra. När en nationellt prioriterad sektorpolitik möter en regionalt samordnad dito, och genomförandet sker med lokalt och regionalt ansvar, skapas bättre förutsättningar för att rätt insatser görs och att de görs effektivt.”<sup>21</sup>*

Det finns mot bakgrund av regionernas redovisningar och den pågående utvecklingen inget som i nuläget talar för att fokusförskjutningen mot ett alltmer systemorienterat tillväxtarbete kommer att avta.

#### **4.3.3 ...och konsekvenser för nationell nivå**

Slutsatsen i Västra Götaland indikerar att en utveckling mot en mer systemorienterat tillväxtarbete också påverkar den nationella nivån. Nedan förs några skissartade resonemang över vad detta skulle kunna innebära, men frågeställningen bör vara föremål för vidare analys.

##### *Finansiering*

En utveckling mot fler formaliserade system med löpande uppdrag att driva vissa frågor ställer ökade krav på långsiktiga finansieringslösningar. Detta går till viss del i kollision med de projektmedel som den nationella nivån erbjuder då möjligheterna till långsiktighet är starkt begränsad. Det är också troligt att det finns behov av rena driftstöd i ett inledande skede – men även där erbjuder projektmedlen begränsade möjligheter då de inte finansierar ordinarie verksamhet.

Mer formaliserade och specialiserade system leder sannolikt också till att de regionala behoven och insatserna kommer utvecklas i olika riktning. Detta ökar i sin tur behovet av såväl innehållsmässigt som tidsmässigt flexibla utvecklingsmedel. Det finns därför anledning för nationell nivå att analysera hur de bäst möter upp skiftande regionala behov utan att bli passiva på grund av hindrande regelverk.

Den nationella nivån har möjlighet att katalysera utvecklingen genom strategiskt använda projektmedel – men det är ingen given utveckling. Utan medvetenhet om utvecklingen<sup>22</sup> finns en uppenbar risk att inte bidra alls eller i värsta fall störa regionala processer. Det finns exempel på detta

---

<sup>21</sup> Regionrapport 2012 (Nya utmaningar för Västra Götaland, Rapport Tillväxt och Utveckling 2012:3)

<sup>22</sup> Det gäller givetvis generellt, men också i varje enskilt län.



redan nu. I redovisningen 2014 lyfter till exempel Region Skåne fram serviceområdet där det finns omfattande nationella medel som genom innehållsmässiga avgränsningar inte förmår bidra till genomförandet av regionens prioriteringar inom området.

#### *Samordning och nätverk*

Ett systemorienterat tillväxtarbete har samverkan och samordning som bärande element och grundläggande förhållningssätt. Övergripande strategier anger riktningen för insatserna, men stora delar av arbetet formas i de processer som följer då dokumenten är antagna. Den myndighet som vill utöva inflytande bör vara medveten om vikten att delta som en part i de regionala processerna – både vad gäller det strategiska arbetet och det operativa genomförandet.

Trafikverket utgör en myndighet som i hög grad deltar i regionala processer. Hela systemet kring transportinfrastrukturen är starkt formaliserat vilket gör att Trafikverket har en självskriven roll, med utgångspunkt i såväl arbetet med transportplaner som i genomförandet av desamma. I regionernas åiterrapporteringar skymtar emellertid något mer än detta formella fram – myndigheten har hittat sätt att bidra som stärker de utvecklingsansvariga aktörerna och lyfts fram som ett gott exempel.

Mot bakgrund av att utvecklingen mot alltmer samordnade regionala aktörer ökar också pressen på den nationella nivån att samordna sig. Risken är annars uppenbar att det övergripande systemet underpresterar då roller blir oklara och relationerna onödigt krångliga. Här finns sannolikt möjlighet för nationell nivå att flytta fram positionerna. Ett sätt kan vara att rigga forum för erfarenhetsutbyte – såväl inom enskilda sakområden som i mer övergripande genomförandefrågor. Detta behöver dock åtföljas av fördjupade relationer inom den nationella nivån, för att bättre fylla rollen som ändamålsenlig motpart till den regionala samordningen.

#### *Kunskap*

Utvecklingen mot ett alltmer systemorienterat tillväxtarbete ökar behovet av ett kvalificerat arbete med kunskap och lärande. Kanske kan det bäst beskrivas som ökade behov av att sätta kunskap i arbete. I en tydligt kunskapsdriven och systemorienterad värld räcker det inte att leverera statistik eller fakta, utan det kräver analys som leder till nya strategier och handling.

Detta är en gemensam utmaning för regional och nationell nivå. För de utvecklingsansvariga aktörerna handlar det om att rigga (och finansiera) analysverksamhet som möter behoven av löpande kunskapsutveckling inom en rad olika områden. För nationell nivå handlar det många gånger om att ta klivet från generell kunskapsproduktion till en mer konsultativ länderoll. Givetvis omfattar behovet av kunskap och lärande såväl sakfrågor som lärandet om hur utvecklingsarbetet bäst bedrivs under nya förutsättningar där projektverksamheten i ökad utsträckning står tillbaka

för ett mer långsiktigt systembyggande. Givetvis handlar det också om skiftande regionala behov, men också om behov som relaterar till inomregionala skillnader.

Då det systemorienterade tillväxtarbetet ofta har en tvärsektoriell utgångspunkt uppstår behov av kunskap och lärande som kan matcha denna utveckling. Innovation och kompetensförsörjning är exempel på områden med kunskapsbehov som faller utanför de ordinarie statistiktabellerna – men också på områden där regionerna och vissa berörda myndigheter agerat och utvecklat nya mätmetoder. I det här fallet inom ramen för Reglab.

#### **4.3.4 Nyckelspelare eller rundningsmärke**

Sammanfattningsvis kan utvecklingen beskrivas som att det skett en förskjutning från en situationsanpassad regionalpolitik till ett mer strateginriktat utvecklingsarbete som nu verkar tona över i något som bäst beskrivs som ett tillväxtarbete med omfattande systemorientering.

Ett renodlat systemorienterat tillväxtarbete vilar på styrkorna i tidigare tillväxtarbete men bygger generellt sett också på faktorer som:

- En tvärsektoriell utgångspunkt
- Långsiktiga finanseringslösningar
- Funktionella samverkansplattformar
- Omfattande kunskapsuppbyggnad
- Utpekat mandat med tillhörande ledarskap

Med en högre grad av systemorientering finns det mycket som talar för att möjligheterna ökar att bedriva ett funktionellt tillväxtarbete. Utvecklingen är dock beroende av ett välfungerande flernivåsystem, där nationell nivå bör analysera hur den ska förhålla sig till den regionala systemorienteringen. Med en regional och nationell nivå som matchar finns mycket som talar för att de regionala processerna blir vinnare i utvecklingen. Den nationella nivån kan därmed spela en nyckelroll – eller bli ett rundningsmärke för handlingskraftiga regioner med såväl utrymme som mandat och legitimitet.