

# Organisering av regional utvecklingspolitik

*– balansera utveckling och förvaltning*

*Rapport 2 till Organisationsutredningen  
för regional tillväxt*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22512-3  
ISSN 0375-250X

# Förord

I rapporten "Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning" diskuteras former för organisering och styrning av utvecklingsinriktad verksamhet respektive förvaltning. Rapporten har författats av Arne Eriksson, på uppdrag av Organisationsutredningen för regional tillväxt. Utredningens huvuduppdrag har varit att utarbeta förslag till organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik m.m. inför perioden 2007–2013. Förslagsarbetet har omfattat både organisationen för förvaltning och organiseringen av det utvecklings- och programarbete som förvaltningen hanterar.

Arne Eriksson bygger sin kunskapsöversikt på omfattande studier av forskningsmaterial, bl.a. kring frågor om enkla och komplexa problem, hård respektive mjuk styrning (tight – loose governance) samt policynätverk i kombination med nätverk för systemutveckling. En av författarens slutsatser är att den svenska förvaltningen inte längre ensam förmår leverera utvecklingsresultat som motsvarar de krav omvärlden ställer. Denna slutsats sammanfattar också den grundläggande skillnaden mellan offentlig styrning i traditionell mening och governance som en kombination av formella och informella beslutsstrukturer. Sådana blandformer, t.ex. i form av partnerskap, ingår i EU:s strategier för större kraftsamling och mer koncentrerad inriktning på förbättrad konkurrenskraft och sysselsättning i alla medlemsländer. Eriksson presenterar ett intressant förslag till organisering av utvecklingsnätverk och traditionell förvaltning samt övergripande samordning och styrning – Rapporten är fristående i förhållande till utredningen och författaren svarar själv för innehållet.

Stockholm i januari 2006

Lars Högdahl



# Innehåll

## Organisering av regional utvecklingspolitik - balansera utveckling och förvaltning

### Uppdraget

Uppdraget handlar om nätverksstyrning och policynätverk..... 7

Analysens utgångspunkter avseende möjliga mål för sammanhållningspolitiken..... 8

### Regional utvecklingspolitik möter komplexa problem

Både specialisering för effektiv produktion och integrering för problemlösning..... 10

*Typ I, II och III problem*..... 11

*Komplexa problem i den regionala strukturpolitiken* ..... 13

Skillnanden mellan förvaltning och utveckling ..... 15

*Tvåhänta organisationer förmår balansera hård och mjuk styrning* ..... 15

*Två vägar till tillväxt: utforskning och exploatering* ..... 17

*Också två "mindsets": Entreprenöriellt tänkande vs. förvaltningstänkande* ..... 20

### Policy i nätverk

Nya förutsättningar för styrning i nätverksekonomin..... 23

*Från styrning till "governance"* ..... 23

*Tre styrningsmodeller jämförda* ..... 25

*Policyslutsatser om nätverksstyrning*..... 28

### Sammanhållningspolitikens organisering

Utgångspunkter ..... 37

*Staten som "systemsättare": Hård styrning mindre lämplig för utveckling*..... 37

*Partnerskap som sätt att hantera minskad styrbarhet till följd av ökad komplexitet* ..... 41

Skiss till en utvecklingsorganisation .....	46
<i>Utveckling förutsätter nätverksstyrning</i> .....	46
<i>Tre delar – delegation som leder, nätverk som producerar innehåll och myndighet som fattar beslut</i> .....	47
<i>Delegationens ansvar och utvecklingsnätverkets finansiering</i> .....	49
<i>Uppgifter för ett nationellt nätverk av regionala utvecklingsnoder</i> .....	51
<i>Uppdraget för ett nationellt nav för utvecklingsnätverket</i> .....	53
<i>Förhållandet mellan utvecklingsorganisation och "beslutsorganisation"</i> .....	58
Litteratur .....	61

# Organisering av regional utvecklingspolitik - balansera utveckling och förvaltning

## Uppdraget

Enligt det avtal som ligger till grund för det uppdrag som avrapporterats i denna PM ska tre frågor adresseras av betydelse för organisationen av sammanhållningspolitiken i Sverige för perioden 2007-2013. De är för det första, likheter och skillnader mellan organisation för förvaltning respektive för utveckling, för det andra nationell/sektoriell styrning i förhållande till regional/horisontell styrning och för det tredje myndigheters medverkan i partnerskap och policynätverk som är två av de begrepp som internationellt förknippas med utvecklingspolitik. Vad jag gör i den här rapporten är att precisera hur styrproblemet ser ut enligt forskningen och på basis av den kunskapsöversikten dra organisatoriska slutsatser.

## Uppdraget handlar om nätverksstyrning och policynätverk

Jag intresserar mig särskilt för nätverksstyrning och policynätverk och hur tankar om sådana kan förenas med politiska budskap om innovation och systemisk politik. Man kan se vårt institutionella arv med en stark och sektoriserad nationell statsmakt i förening med starka kommuner och en svag regional nivå som en stark blockering för införande av en utvecklingsorienterad nätverksstyrning. Man kan emellertid också se detta arv så att just inom det område där vi här diskuterar tillämpningen av en delvis ny styrningsmodell i kombination med en ny typ av organisation är fältet relativt fritt och behoven påträngande för att inte ett antal nya miljarder ska kastas bort på projekt utan inbördes sammanhang som enligt de utvärderingar som gjorts är den bästa karaktäristiken på strukturfondsmedlens användning.

Åtskillnaden mellan förvaltning och utveckling är enligt min mening central för att åstadkomma strategiskt sammanhållna insat-

ser med strukturell betydelse i ett regionalt sammanhang från privata och offentliga intressenter. Jag menar också att en sådan åtskillnad ökar förmågan att hantera den typ av komplexa problem som den regionala utvecklingspolitiken möter. Jag kommer i den här rapporten att skriva om nätverk och nätverksstyrning som jag menar är ett sätt att komma åt de problem vi kan se med bristande sektorssamordning och en oförmåga att hantera en växande social och ekonomisk komplexitet. Det finns en dubbelhet i inställningen till nätverk i det svenska politiska systemet. Deras betydelse avfärdas med hänvisning till att nätverksorganisering är uttryck för korporativt beteende samtidigt som de bejakas i den praktiska problemlösning som politiken deltar i. Nätverk ses som uttryck för en korporativ ordning. De anses hota öppenhet och demokratiskt ansvarsutkrävande. Å andra sidan talas mycket om nätverk i den praktiska politiken alltifrån kommunalt samarbete i nätverk till partnerskap och projekt inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken.

Vad som inte diskuteras så ofta är i vilken grad som den fragmentering och projektifiering som utvärderingar konstaterat för t.ex. användningen av strukturfondsmedlen och som följd därav de i stort sett obefintliga resultaten när det gäller strukturförändring är beroende av vår oförmåga att styra och organisera nätverkskonstellationer och de system i vilka de ingår. Denna fråga har sin speciella betydelse i det här sammanhanget eftersom den regionala utvecklingspolitiken är ett område där regering och riksdag har angivit att systemsyn ska präglade politiken (se prop 2001/02:4).

### **Analysens utgångspunkter avseende möjliga mål för sammanhållningspolitiken**

Mot bakgrund av en teorigenomgång av styrning och organisering presenteras här grunddragen för en organisationsmodell som innefattar såväl en beslutsinriktad som en myndighetsorganiserad del. Den tudelning som görs här följer inte automatiskt av direktiven till Lars Högdahls utredning. Följande listning anger det tolkningsutrymme som jag menar finns när det gäller innebörden av utredarens uppdrag. Den snävaste tolkningen innebär att enbart diskutera beslutsordning och den vidaste att placera in sådana beslut i det slags systemperspektiv som nyss refererades till. Uppgiften kan mot den här bakgrunden anses vara att



- fördela och fatta beslut om ärenden avseende sammanhållningspolitik
- utforma en ordning för beredning och beslut som ger så stora effekter på regional tillväxt som möjligt
- utforma en ordning för beredning och beslut som bidrar till innovationsledd tillväxt med kluster och innovationssystem som bärande begrepp
- utforma en ordning för beredning och beslut som bidrar till innovationsledd tillväxt med kluster och innovationssystem som bärande begrepp och "collaborative governance" som ledstjärna

Den första punkten innehåller en snäv men rimlig tolkning av utredningens direktiv. I den andra punkten preciseras uppgiften med avseende på resultat, regional tillväxt. Denna ska ses mot bakgrund av att utvärderingar av användningen av strukturfondsmedel inte kunnat påvisa några regionala (=strukturella och uthålliga) effekter vilket inte hindrar att medlen i en eller annan kommun har gjort stor nytta. Den tredje punkten kvalificerar uppgiften ytterligare genom att markera att tillväxten ska vara innovationsledd och vara grundad i en systemisk ansats nämligen innovationssystem och de "spetsar" som kluster utgör. Den fjärde punkten kvalificerar hurdimensionen ytterligare nämligen genom att markera processorientering och samarbete. Den fjärde punkten svarar mot den syn på regional utveckling som formulerats av de forskare som använder begreppen konstruerade konkurrensfördelar respektive "collaborative governance".

I det följande genomförs en kunskapsöversikt som belyser hur denna gradvisa utvidgning av uppgiften kan motiveras samt vilka konsekvenser som uppstår med avseende på organisationsfrågan. En central utgångspunkt för analysen är att regional utvecklingspolitik möter komplexa problem med mångtydiga lösningar, inte enkla problem med entydiga lösningar. Denna utgångspunkt är viktig för att förstå betydelsen av att göra en åtskillnad mellan förvaltning och utveckling. Denna sats kan också formuleras som skillnaden mellan exploatering och utforskning eller mellan att tillämpa känd kunskap respektive att genom kollektivt lärande komma fram till ny och för ett visst komplext problem relevant kunskap. Regelverk innehåller känd och kodifierad kunskap. Offentligt beslutsfattande måste ha sin grund i regelverk för att kunna utvärderas och kontrolleras. Regelverken innehåller samtidigt också

en information till potentiella stödmottagare/klienter/kunder om vad för sorts utbyte en ”interaktion” med en myndighet kan förväntas resultera i. Regelverk ska vara tydliga så att deras tillämpning utmärks av likabehandling och rättvisa. Detta är grundförutsättningar för att upprätthålla legitimitet. För att konstruera ett regelverk måste komplexa sammanhang delas upp i mindre delområden, den typiska sektorisering som utmärker offentlig verksamhet. I regelverk reduceras komplexitet. Men det finns problem som inte låter sig hanteras på detta sätt.

## **Regional utvecklingspolitik möter komplexa problem**

### **Både specialisering för effektiv produktion och integrering för problemlösning**

På ett grundläggande plan speglar debatten om styrning (governance) genomgripande förändringar som flera forskare kopplat samman med begreppet nätverkssamhället. Den mest kände är Manuel Castells. En annan, Dirk Messner<sup>1</sup>, beskriver ”styrproblemet” på följande sätt. Han menar att vi kan se två olika processer i arbete nämligen å ena sidan en fortgående differentiering i ekonomin och i samhället i stort. Denna differentiering förstärker funktionsförmågan inom olika delsystem som kluster av företag, innovationssystem m.fl. samtidigt som delsystemen blir mer självständiga och oberoende av helheten. Denna självständighet innebär emellertid också en risk för fragmentering av ekonomin eller samhället som helhet om koordinering mellan delsystem skulle misslyckas och effektiv social integration inte skulle uppnås. Ökad differentiering, decentralisering och omfördelning av styrningsresurser och handlingsmöjligheter till en stor mängd aktörer är drivkrafterna i nätverksekonomin men innebär samtidigt svårigheter för systemen som helhet att reproduceras. Uppgiften att säkerställa koordinering mellan delsystem såväl som social integration blir en av de centrala utmaningarna. Och denna uppgift kan inte lösas enbart genom hierarkiskt beslutsfattande. Inte heller självorganisation ensamt är lösningen. Det beror på att självständigheten inom delsystem utvecklas parallellt med växande beroenden mellan ”problemområden”. Nätverksorganisering är å ena sidan ett uttryck för dif-

---

<sup>1</sup> Messner D,(1997), The Network Society – Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance

ferentiering (specialisering). Å andra sidan är nätverksformen ett sätt att organisera som förmår att hantera komplexitet och växel-spelet mellan självständighet och "tillhörighet".

### Typ I, II och III problem

Messner anger "interdependencies of problem contexts" som ger upphov till komplexitet som en orsak till att styrning handlar om kombinationer av hårt och mjukt, en kombination av hierarki och administrativ ordning respektive nätverk och förhandling. Jag kommer tillbaka till dessa begrepp senare i rapporten. Viktiga aspekter av de här förändringarna illustreras av den indelning av problem i tre olika typer som gjordes av Heifetz och Snider redan i slutet av 1980-talet. Chrislip och Larson anpassade deras tankar i boken Collaborative Leadership<sup>2</sup>. De talar om tre typer av problem. Tablå 1 har deras indelning som grund men jag har fört till en fjärde typ av komplexa problem som beskrivits som konstiga eller oklara (wicked problems). Motsatsen är tama eller enkla problem (tame problems), se tablå 1.

Enkla problem eller tämjda problem känns igen på att de

- har en stabil och väldefinierad problembeskrivning,
- är definitivt lösbare,
- har en lösning som objektivt kan sägas vara rätt eller fel,
- tillhör en grupp av likartade problem som alla kan lösas på liknande sätt,
- har lösningar som lätt kan testas och överges,
- har ett begränsat antal alternativa lösningar.

Dessa är egenskaper som vi förknippar med politiskt-administrativt beslutsfattande. Det kan också uttryckas så att komplexa problem hanteras genom att "materian" delas upp i mindre delar så att komplexitet kan reduceras och hanteras av specialiserade enheter. Detta är grunden för sektorspolitikens organisering. Governancedebatten grundas som framgått till stor del på iakttagelsen att överlagringar av olika samhällsprocesser lett till en situation där problemen, även om de är väl definierade, ändå förutsätter medverkan av många olika intressenter för att en lösning ska erhållas. Men än mer be-

---

<sup>2</sup> Chrislip David & Larson Carl E, Collaborative Leadership

svårt är det när det inte går att komma överens om Problemet vilket får till konsekvens att det inte heller finns någon entydig Lösning. Både problem och lösningar är uttryck för respektive parts tolkning vilket leder till att kollektiv handling förutsätter en förhandling mellan parterna. Systemisk politik som idé sammanhänger med en tillväxt av typ II och typ III problem och det är också sådana problem det handlar om när det gäller regional utveckling.

Tablå 1 Enkla och oklara problem, enkla och oklara lösningar

Komplexitet – policy problem och lösningar

Problem	Problem	Lösning	Handling
Typ I	Enkelt	Enkel	Rutinproblem. Beslut fattas på vedertaget sätt inom specialiserade organ
Typ II	Enkelt	Komplex	Mobilisera problemlösningskonstellationer. Politiken ensam äger inte lösningen
Typ III	Komplex	Komplex	Involvera intressenter för en lämplig lösning. Problem, mål och lösningar är samtliga föremål för förhandlingar
Typ IV	Komplex	Enkel	Föremål och transformation

Adapted from Heifetz & Sinder, Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving

Kännetecknen för typ III-problem är att de är

- mer än komplicerade och komplexa. De är mångtydiga.
- förenade med avsevärd osäkerhet med avseende på såväl problem som lösning,
- omgivna av starka och sammanvävda restriktioner av ekonomisk, social, politisk och teknisk natur,
- olika beroende på ur vilket perspektiv de betraktas och beroende av vem som är betraktaren,

- förenade med många värderingskonflikter.

Logiskt sett finns det också en fjärde typ nämligen där problemet är komplext men lösningen framstår som enkel. Denna enkelhet uppstår ur en förnekelse av problemets natur och en därmed sammanhängande transformation till lösningar som framstår som enkla. Varianter på denna typ av hantering beskrivs av Conklin när det gäller s.k. konstiga eller otämjda problem. Man kan tämja problem på följande sätt.

- Problemet kan omformuleras så att det framstår som lösbart.
- Slå bara fast att problemet är löst. För att vara en framgångsrik strategi förutsätts en mycket stor auktoritet hos den som hävdar en sådan ståndpunkt vilken bara undantagsvis finns.
- Ange mått som anger hur väl problemet lösts. Vad som mäts blir med andra ord problemet.
- Använd "falsk" analogi vilket innebär att tidigare använda lösningar för andra problem återanvänds.
- Ge upp försöken att lösa problemet. Sitt bara still i båten och hoppas att tiden fixar det.
- Låtsas att det bara finns några få möjliga lösningar och fokusera arbetet på att välja mellan dessa.

### Komplexa problem i den regionala strukturpolitiken

Handlande enligt typ IV kan i policysammanhang uppstå om grundansatsen i politiken är att förlita sig på standardiserade sektorslösningar vilka riskerar att leda till att "verkliga" och komplexa problem transformeras till problem som blir hanterbara i "sektorsverkligheten". En annan aspekt av detta och som är särskilt intressant i förhållande till regionala utvecklingsfrågor är om rådande föreställningar om politikens uppgift i förening med tillämpade styrsystem fungerar låsande eller blockerande för hur regionala utvecklingsfrågor tolkas och hur styrningen sker. Styrningsmodeller för produktion av offentliga tjänster passar sannolikt mindre bra för den sorts processer, förhandlingar och "mjuka styrning" som blir konsekvensen av den blandning mellan nätverksstyrning och politiskt-administrativ styrning som utvecklats.

Hur ska då komplexa problem hanteras? Om det inte finns ett Problem och ingen entydig Lösning vad återstår då att göra? Re-

kommandationen är att i första omgången nå fram till en gemensam uppfattning mellan intressenterna vad sorts uppfattning om problem och möjliga (kollektiva) lösningar som verkar rimliga och meningsfulla. För att göra detta blir processorientering och kollektivt (interorganisatoriskt) lärande centralt. Denna typ av slutsatser om hur "wicked problems" bör hanteras har utvecklats vidare inom ramen för nätverksstyrning och "collaborative governance".

Om man söker sammanfatta de internationella erfarenheter som finns från regioner som tillämpar "collaborative governance" handlar det om att uppnå följande:

- En organisation som förmår att lära sig genom att göra.
- En brett förankrad vision om regionens framtid utvecklad genom en process där alla inblandade parter deltar och där arbetsmetoden bygger på dialog och konsensus.
- Förmåga att i regionen bilda "task forces" för problemlösning. Som en inte oväsentlig bieffekt innebär sådana att det uppstår ett "inter-organisatoriskt lärande". Sådant kan också uppnås om man liksom i Storbritannien har betydande personalrörlighet mellan organisationer genom s.k. "secondments".
- Kapacitet att mobilisera resurser för gemensamma åtaganden i form av partnerskap. Partnerskapsmodellen används i främst Nordamerika och Storbritannien som ett sätt att genomföra enskilda projekt.

I Sverige finns inte den tradition av utvecklingsorganisationer (non-profit corporations, Economic Development Agencies) med starkt näringslivsfokus som finns i andra länder/regioner. Sådana organisationer spelar ofta rollen som arenahållare, initiativtagare och processledare. I Sverige förväntas i princip länsstyrelserna och numera regionförbund där sådana finns spela en motsvarande roll. Så har dock skett bara i begränsad omfattning. I stället har länsstyrelserna uppträtt som "länsbank" för en månghövdad skara av projektägare. Vi har inte heller på samma sätt som i Nordamerika ett utrymme för de civic entrepreneurs (samhällsentreprenörer) som ofta på eget initiativ drar igång lokala utvecklingsprocesser genom att bilda nätverk och allianser. För att påverka i nätverk är det avgörande att vara en insider. Den svenska förvaltningstraditionen och sektoriseringsen tycks betyda att vi har svårare att etablera den typ

av s.k. uppgiftsdrivna organisationer och/eller task forces som är vanliga på annat håll. I detta ligger också att det kunskapsutbyte och ömsesidiga lärande mellan organisationer som sker genom personalrörlighet blir lägre här. Det har sin betydelse när som i nätverksekonomi den delade idén/visionen/berättelsen är betydelsefull för att mobilisera nya aktörer och för att nå en samordning mellan dem.

Delvis som en konsekvens av de nämnda förhållandena förekommer generellt en mycket långt gående projektifiering och fragmentering i regionalt utvecklingsarbete. Denna var positiv i utvecklingspolitikens tidiga skeden eftersom den mobiliserade kreativitet, delaktighet och förnyelse. Oförmågan att växla över i ett mer strategiskt och programinriktat utvecklingsarbete när omfattningen av tillgängliga medel flerfaldigades framstår som ett stort bekymmer i perspektivet av den önskan om systemsyn och strukturella effekter som statsmakterna redovisat.

Vi har en mycket stark kommunal nivå i Sverige utan motsvarighet i flertalet andra länder. I de flesta fall är en annan än den kommunala nivån den geografiska arenan för kluster och innovationssystem vilket betyder att systemsyn i praktiken är förknippad med regionförstoring och kommunal samverkan. Den växande insikten om betydelsen av det sociala kapitalet har lett till en rad initiativ i landets kommuner för att etablera arenor och mötesplatser, dock med växlande framgång. Problemet tycks vara att projektkulturen förmår att sätta upp "tältet" men inte att uthålligt driva den cirkus som tältet är till för eftersom behovet av organisation och uthålligt "programarbete" inte uppmärksammas. Detta sammanhänger praktiskt med att projektfinansiering inte fungerar för att producera innehåll.

## **Skillnaden mellan förvaltning och utveckling**

### **Tvåhänta organisationer förmår balansera hård och mjuk styrning**

I tablå 1 är problem och lösningar av typ I sådana som med fördel hanteras inom ramen för vad som jag vill kalla förvaltning. Viktigt är att använda känd kunskap som kan omsättas i rutiner. Man kan säga att förvaltning består i att tillämpa känd kunskap, omsatt i regler och rutiner, på enkla problem med entydiga lösningar. De

egenskaper som kännetecknar komplexa problem (wicked problems) försvårar betydligt möjligheterna att använda rutiner. I de sammanhangen måste kunskap för att identifiera problem och utveckla lösningar på ett tydligt sätt relateras till sitt sammanhang. Sökandet efter lösningar – utforskning – är förknippat med experimenterande, innovation och lärande. Skillnaden mellan exploatering och utforskning illustreras ur ett organisationsperspektiv bl.a. av den forskning som studerar s.k. tvåhänta organisationer.<sup>3</sup> Den tvåhänta organisationen förmår med en blandning av hårda och mjuka processer hantera balansen mellan utforskning och exploatering. "Tvåhänta" organisationer "segregerar" sina utforskande aktiviteter (avdelningar) från sina traditionella enheter och låter dem utveckla sina egna processer och strukturer och sin egen kultur. De knyts samman med den traditionella verksamheten på toppnivå i organisationen. Integrationen på toppnivå säkerställer att de utforskande enheterna får tillgång till resurser, kunder och kompetens.

Tablå 2 Tvåhänta organisationer

Sammanjämkning av	Exploaterande verksamhet	Explorativ verksamhet
Strategisk avsikt	Kostnad, vinst	Innovation, tillväxt
Kritiska uppgifter	Verksamhet, effektivitet, inkrementell innovation	Anpassningsförmåga, nya produkter, radikala innovationer
Kompetenser	Operativ förmåga	Entreprenörsförmåga
Struktur	Formell, mekanistisk	Anpassningsbar, mjuk
Kontroll, belöning	Marginaler, produktivitet	Milstenar, tillväxt
Kultur	Effektivitet, låg risk, kvalitet, kunder	Risktagande, snabbhet, flexibilitet, experimentell
Ledarskap	Auktoritärt och byråkratiskt	Visionärt, engagerat
Tvåhänt ledarskap Styrning från högsta ledningen baserad på "senior-team integration", gemensam vision and värderingar, and gemensamma belöningar till ledningsteam		

Parallellt med detta kan befintlig verksamhet, frikopplad från ansvaret att utforska ägna all kraft åt exploatering, dvs. öka produktiviteten. Enligt O'Reilly III & Tushman är det betydligt mer sannolikt att ett företag som använder detta slags "dubbelstruktur" skapar genuint nya produkter och processer utan att kannibalisera

<sup>3</sup> O'Reilly III & Tushman (2004)



på sin existerande verksamhet, tvärtom förbättras också denna. Den poäng jag vill visa med detta är att policyskapande också måste kunna hantera båda de här två dimensionerna vilket anknyter till idén om repertoar och styrning. Överfört till sammanhållningspolitikens område skulle den här analysen leda till att de två olika uppgifterna hålls isär under en gemensam strategisk ledning.

### **Två vägar till tillväxt: utforskning och exploatering**

I den ekonomiska debatten har betydelsen av tillväxt lyfts fram under senare år. Sådan kan åstadkommas på två vägar. Den dominerande är att exploatera kunskapen om de möjligheter som finns i existerande produkter, processer och system genom vidareutveckling, marknadsföring och produktivitetsökning i verksamheten. Det andra är att via utforskning på olika sätt få kunskap som kan användas för genuint nya produkter och processer som via innovation och entreprenörskap kan medverka till att den nationella "portföljen" av erbjudanden till världsmarknaden förnyas. Tadelningen mellan utforskning och exploatering gjordes först av Schumpeter som talade om utforskning av nya möjligheter respektive exploatering av "old certainties". I relation till organisatoriskt lärande introducerades tadelningen av James March i en artikel i *Organisation Science* 1991. Enligt March fångas innehållet i exploration av begrepp som sökande, variation, risktagande, experimenterande, lek, flexibilitet, upptäckt, innovation. Motsvarande ord för exploatering är förfining, val, produktion, effektivitet, urval, implementering, utförande. Två förhållanden gör att den här tadelningen har varit vägledande för den här skriften.

Det första är att utforskning som förhållningssätt, handlingsmönster och som grund för ekonomisk tillväxt vad jag förstår måste öka i betydelse i spåren av ökande internationell konkurrens, global "sourcing" och användning av informations- och kommunikationsteknik. Många forskare hävdar att framgång för företag, regioner och nationer nu hänger på att vara unik och ha förmågan till ständig förändring. Den betoning som under senare lagts vid kluster och innovationssystem speglar en sådan uppfattning. Problemet som jag uppfattar det är att man inte i sådana sammanhang är klar över de skillnader som finns mellan utforskning och exploatering. Detta blir särskilt betydelsefullt i Sverige, eftersom vi kulturellt

verkar mer hemmastadda med att tänka i termer av exploatering än utforskning.

På ett makroplan relaterar tudelningen mellan exploatering och utforskning till kunskap och lärande vilka båda tillskrivs avgörande betydelse för framtida välstånd, uttryckt i begrepp som den kunskapsdrivna ekonomin eller lärande regioner. Tudelningen har betydelse därför att den fångar skillnader mellan olika slags kunskap, hur den skapas och hur den sprids. Utforskning handlar om ”spaning” och om att tolka information som ofta är lokal och konkret, erfarenhetsbaserad, underförstådd och vars giltighet är begränsad till ett visst sammanhang. Den blir därmed svår att överföra. För att överföras och spridas måste sådan kunskap genomgå en process av kodifiering vilket betyder införandet av begrepp – koder – som ger struktur åt data. Därmed skapas förutsättningar för att information blir spridningsbar och att den kan frikopplas från sitt sammanhang.

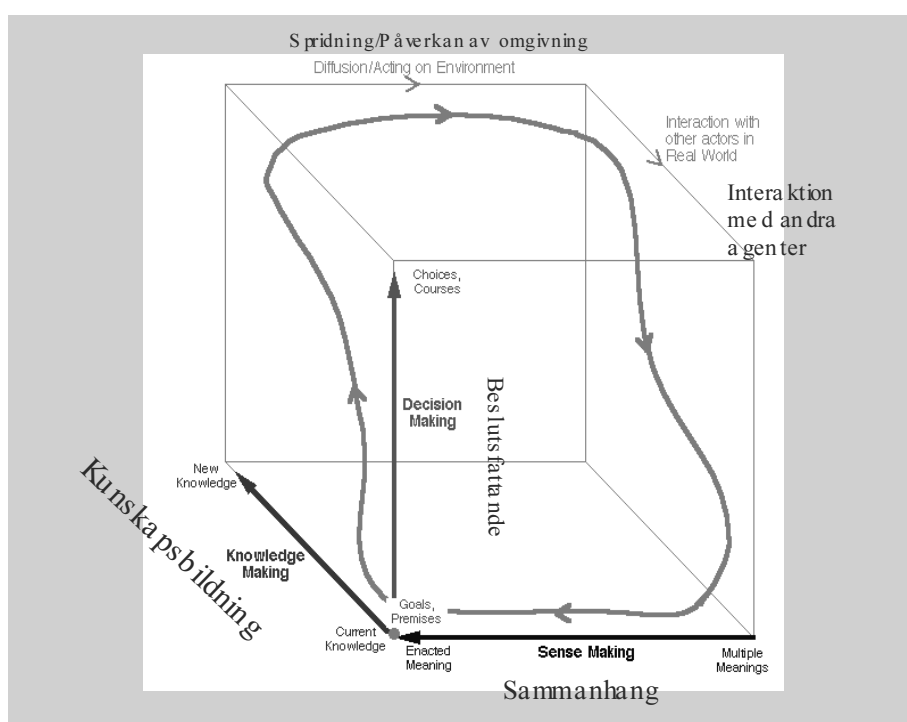
#### *Den sociala lärcykeln som modell för hur utforskning och exploatering sker*

Mina idéer om hur denna process sker och vilken betydelse den har för utforskning och exploatering är starkt påverkade av den intellektuella konstruktion som Max Boisot benämner den sociala lärcykeln. Denna har två distinkta faser. Den första är den värdeskapande eller explorativa fasen som består av (1) spaning, (2) kodifiering och (3) abstraktion. Den andra fasen avser exploatering av värde genom (4) spridning, (5) absorption och (6) inbäddning av kunskap i teknik, produkter och organisation. Data som ifrågasätter det givna och våra förväntningar sätter igång lärcykeln.

Utforskandet sker där data är svårtolkade men tillgängliga för alla. Det handlar om att värdera hot och möjligheter hos svaga signaler. Utforskandet sker för att finna mönster. Sådana är till en början ofta unika för en individ eller en grupp. Poängen är att innovation handlar om att enskilda individer har en förmåga att tolka data och se mönster hos data som är tillgängliga för många. Problemlösning är ett svar på eller vidareföring av utforskandet. Det finns ett mönster men tolkningarna behöver genomgå en process för att minska osäkerhet, nå större tydlighet och bättre struktur. Denna del av lärcykeln tvingar fram val mellan koder/alternativa lösningar som kan leda till konflikt mellan intressenter. Vetenskapliga upptäckter är en variant av problemlösning.

Det tredje steget där de nykodifierade insikterna generaliseras genom abstraktion innebär också att de nya insikterna frigörs från det sammanhang och de erfarenheter som de sprungit fram ur. Denna frikoppling är en tandemeffekt av kodifiering och abstraktion och utgör en viktig förutsättning för spridning snabbt och till låga kostnader. För att sprida ej kodifierade och konkreta data förutsätts att sändare och mottagare har gjort tidigare investeringar i att utveckla ett delat sammanhang. Resonemanget om komplexitet refererar till denna situation och de investeringar som åsyftas handlar om gemensamma processer och dialoger därför att delade sammanhang också förutsätter ett mått av förtroenhet och förtroende mellan parterna.

Figur 1 Den sociala lärcykeln



De nya insikterna kommer till användning i nya situationer genom learning-by-doing eller learning-by-using. Sett från mottagarens perspektiv måste den nya kunskapen smältas samman med den existerande kunskapsstocken för att ge nytta. Av detta följer också att

absorption innebär att kopplingen mellan kunskap och sammanhang återupprättas. Men här ligger också fröet till en ny omgång eftersom återkopplingen till sammanhang betyder att en erfarenhet och tyst kunskap kommer att byggas upp kring kodifierade data.

Det sista steget i lärcykeln är där abstrakt kunskap bäddas in i fysiska ting, i tekniska eller organisatoriska regler eller i beteenden. Inbäddning och absorption samverkar. Det är en viktig poäng för Boisot att inbäddningen verkar i och förbinder olika "världar", begreppsvärlden och den verkliga världen. När information medvetet bäddas in i ting handlar det om design och teknik. Boisots poäng är att dessa aktiviteter måste ses som delar av den sociala lärcykeln som i grunden handlar om data, information och kunskap.

### **Också två "mindsets": Entreprenöriellt tänkande vs förvaltningstänkande**

Den sociala lärcykeln presenteras som begrepp i en bok som Boisot publicerade för tio år sedan. Den uppdelning mellan utforskning och exploatering som görs i denna har han nyligen kommit tillbaka till på ett sätt som är högst relevant för att belysa skillnaden mellan utveckling och förvaltning. Det sker i en artikel<sup>4</sup> som handlar om hur vi konstruerar ett kunskapsunderlag för att ta beslut om handling. Analysen sker med hjälp av ett s.k. Venn-diagram som framgår av figur 2.

---

<sup>4</sup> Boisot & MacMillan (2004)

Figur 2 Kunskapsunderlag för handling - möjliga, plausibla och sannolika världar



Utgångspunkten är att handling baseras på en övertygelse. Den stora cirkeln – possible worlds – representerar de handlingsalternativ där kunskapsunderlaget kan vara allt från personliga infall till vetenskapliga undersökningar. De två mindre cirkelarna representerar situationer – världar – där villkor införs om vad för sorts kvaliteter som bör känneteckna "legitimt" underlag för beslut om handling. För att ta sig från möjliga världar till faktiska världar kan en person ta sig fram på två olika vägar. Den ena är vägen över det författarna benämner "plausibla världar" och den andra är via "sannolika världar". I den plausibla världen har handlingsalternativen begränsats genom att utsättas för testen om övertygelser verkar hänga ihop ur individens eget perspektiv. Poängen är att personer som väljer den vägen ofta söker bekräftelse på en stark inre övertygelse om vad som är sant och bortser från annan information. De arbetar med helheter eller mönster som de sedan försöker att passa ihop med den verkliga världen. Här är således ordningen, först sammanhang (coherence), och därefter att söka etablera korre-

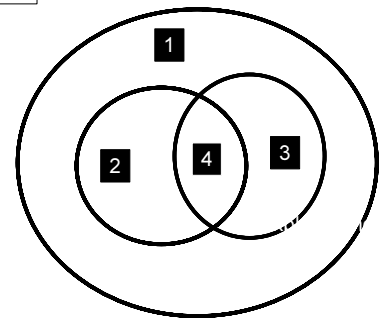
spondens med fakta i den verkliga världen. Den som väljer den sannolika världen betar sig på motsatt sätt. Där går processen till så att man prövar vad som i den möjliga världen kan bekräftas i eller korrespondera mot den verkliga världen. Giltigheten beror av om en företeelse kan replikeras. Boisot & MacMillan menar att den första vägen beskriver ett entreprenöriellt beteende och den andra ett förvaltningsbeteende.

*Figur 3* Skillnaden mellan entreprenöriellt handlande och förvaltning

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Möjliga världar avser handlingsalternativ</li> <li>2. Plausibla världar motsvarar entreprenöriellt tänkande</li> <li>3. Sannolika världar motsvarar manageriellt tänkande</li> </ol> |
|--|

Vägen från 1 till 4 via 2:  
Först vad som skapar mening därefter överensstämmelse med fakta

Vägen från 1 till 4 via 3:  
Först överensstämmelse med fakta och på den grunden skapas sammanhang



Källa: Boisot&MacMillan (2004)

Analysen, som jag redovisat bara en liten del av, leder till fyra slutsatser.

- Det entreprenöriella och det manageriella tänkandet opererar på olika sätt. Det entreprenöriella arbetar med nydaning under osäkerhet där sannolikhetsfördelningar ger lite vägledning därför att det helt enkelt inte finns några säkra data att använda. Det innebär att övertygelser blir sanningar om de passar in i det mönster eller den vision som entreprenören använder för att värdera information. "Sanningsvärdet" hos information beror

således på om den skapar mening och sammanhang (coherence). I förvaltartänkandet är det nödvändigt att motivera eller bekräfta övertygelser i beprövad kunskap.

- Med ett entreprenöriellt tänkande söker man bekräftelse på nydanande men plausibla hypoteser som ”skapar sin egen verklighet”. Manageriellt tänkande leder till handling på basis av objektivt verifierbara fakta som ligger till grund för hypoteser med en hög grad av sannolikhet.
- I dagsläget favoriseras förvaltartänkandet mycket påtagligt enligt författarna.
- Det finns därför ett behov av metoder för att utforska handlingsutrymme och handlingsmöjligheter.

Med den här beskrivningen är det klart att det manageriella tänkandet är vad som kännetecknar offentlig förvaltning. Som kunskapsideal är det också vad som kännetecknar vetenskaplig kunskap. Man kan också förstå den kraftiga satsningen på ”foresight” i olika former mot den här bakgrunden. I de flesta OECD-länder och inom EU med Lissabonprocessen söker regeringar utveckla näringspolitiska strategier som ökar genomslaget av entreprenöriellt tänkande och därpå grundad handling. Detta måste dock ske med respekt för de skillnader som finns.

## **Policy i nätverk**

### **Nya förutsättningar för styrning i nätverksekonomin**

#### **Från styrning till ”governance”**

Under de senaste femton åren har snabb teknisk utveckling och globalisering förändrat debatten om ekonomisk utveckling. Innovation och socialt lärande är två begrepp som tillmätts större betydelse. Eftersom innovationsförmåga anses bero av geografiska förhållanden som täthet och närhet har region och plats fått ett stort utrymme i analyser av hur kunskapsbaserad tillväxt sker. Ett annat inslag i debatten är frågan om politikens möjligheter att styra ekonomiska utvecklingsförlopp. Den har kommit alltmera i förgrunden på grund av den växande betydelsen av nätverksorganisering

som urgröper legitimiteten och därmed "leveransförmågan" hos politik som vi blivit vana att betrakta den. På engelska finns en formulering som fångar den här utvecklingen. Man talar om "from governing to governance" som "speglar ett skifte av förståelse om hur ekonomisk tillväxt sker som avvisar det hierarkiska närmandet till industriell omdaning till förmån för en mer flexibel och multi-lateral process av förhandlad ekonomisk utveckling". Sammantagna har de här förändringarna av politikens förutsättningar medverkat till att ett nytt sätt att stödja regional utveckling vuxit fram inom OECD-området. David Wolfe som leder ett forskningsprogram i Canada om regional utveckling och innovation sammanfattar inriktningen på följande sätt:

Den gradvisa spridningen av dessa insikter har bidragit till ett nytt policyparadigm för ekonomisk utveckling som inte i första hand fokuserar på frågan om mer eller mindre statlig intervention utan som i stället sätter förändringar i sättet intervention sker i första rummet. I stället för att vara en nationell uppifrån-ner policy är detta nya paradigm regionalt och lokalt fokuserat och är beroende av samarbete mellan alla politiska nivåer likaväl som icke-statliga organisationer i uppnåendet av ekonomiska mål.<sup>5</sup>

Messner formulerar ett liknande budskap på följande sätt<sup>6</sup>:

Diskussionen om nätverkssamhällets struktur har klargjort att lednings- och styrningsförmågan (governance capacity) uppstår ur ett socialt sammanhang med många arenor som ska sammanjämkas: politik, marknad, horisontell självorganisering i nätverk och sammankopplingen och komplementariteten mellan hierarkisk styrning och nätverksstyrning. Vid sidan av lagar, makt och pengar som klassiska verktyg för styrning förstärks betydelsen av informationsflöden och kommunikationen mellan aktörsgrupper. Denna syn innebär att det är dags att bryta upp föreställningen om en institutionellt koncentrerad, homogen och linjär policyprocess. Problemuppfattning, värdering och utveckling av lösningar och deras genomförande sker som stegvisa processer med återkopplingar.

---

<sup>5</sup> Wolfe D (2005): Community Participation and Emerging Forms of Governance in Economic Development Strategy. [www.utoronto.ca/progris/](http://www.utoronto.ca/progris/)

<sup>6</sup> Messner, s 337



## Tre styrningsmodeller jämförda

Innebörden av de förändrade förutsättningarna för styrning analyseras av en grupp holländska forskare<sup>7</sup> med hjälp av tre olika modeller. De talar om en rationell centralstyrningsmodell som fokuserar på relationen mellan den styrande och de styrda där den styrandes ambitioner och mål utgör startpunkten med hänvisning till att regeringen är enda nationella aktör som har demokratisk legitimitet att utöva styrning. En viktig del i denna styrningsmodell är en rollfördelning mellan politik och förvaltning med politiken ansvarig för problemformulering och politikutformning. Genomförandefasen betraktas i denna modell som teknisk och ickepolitisk. Politikens framgång beror av i vilken grad som de formellt angivna målen uppfylls. Enligt det här synsättet beror dåliga resultat på felaktiga antaganden om orsakssambanden mellan mål och medel och trubbigheter hos medlen, brist på information om politikens målsättningar, motstånd från myndigheter och/eller målgrupper och brist på kontroll. Mot den bakgrunden kan politikens verkningsgrad förbättras genom att målen förtydligas, att antalet aktörer som deltar i genomförandefasen minskar, förbättrad information om politikens intentioner och förstärkt uppföljning, utvärdering och kontroll. I situationer med många deltagande aktörer ligger i denna modell att betona förstärkt (sektors)samordning och, om nödvändigt, föreslå organisationsförändringar som för in tidigare självständiga aktörer under centralmaktens kontroll.

Problemen med denna styrningsmodell har påtalats av många. Kärnan i kritiken har att göra med att det är omöjligt för en central aktör att ha den information som behövs för att styra effektivt. Vilka alternativ finns då till centralstyrningsmodellen?

Ett alternativ är förstås nerifrån-upp-perspektivet som tar sin utgångspunkt hos "klienterna" och "street level bureaucrats". Här är frågan i vilken grad som nationell politik ger det stöd och de resurser till lokala aktörer som de behöver för att möta de problem som finns. Med det här perspektivet betonas sambanden mellan policyformulering (centralt) och policygenomförande (lokalt). Politikens framgång bedöms efter om den levererar tillräckliga resurser till lokala aktörer och om den lämnar utrymme för lokalt beslutsfattande. Den här modellen innehåller enligt de holländska forskarna en radikal plädering för decentralisering, självstyrelse och privatisering, vilket i praktiken betyder en reträtt av centralmakten. Samti-

<sup>7</sup> Kickert, Klijn & Koppenjan (1999): *Managing Complex Networks*

dig uppmannas centralmakten att ge ökad uppmärksamhet till de problem som lokala aktörer möter och förse dem med större resurser vilket enligt forskarna innebär att den här modellen är inkonsequent och ensidig.

Nätverksmodellen som är den tredje modellen bygger på samma kritik av omöjligheten till central styrning som nerifrån-upp, dvs. att det är omöjligt för en central aktör att hantera all den information som uppifrån-ner förutsätter. Nätverksmodellen har som bild att politikutformning och styrning sker i nätverk med olika aktörer som kan vara privata och offentliga, individer eller organisationer. Ingen har makten att bestämma över andras strategier. Till skillnad från en traditionell bild av hur politik utformas anses i nätverksmodellen regeringar inte ha någon exklusiv position i förhållande till andra aktörer. Offentlig politik inom nätverk handlar om samarbete och icke samarbete mellan parter som är beroende av varandra men med olika och inte sällan motstående drivkrafter, intressen och strategier. Policyprocessen ses inte som implementeringen av mål som är givna "utifrån" utan som en interaktionsprocess i vilken aktörer utbyter information om problem, intentioner och åtgärder och "löser ut" mål och resursinsatser. Framgång handlar i detta fall om att få till stånd kollektivt handlande för att realisera gemensamma avsikter och åtaganden eller undvika gemensamma problem. Misslyckanden handlar här om att incitamenten för samarbete är för svaga, att det finns blockeringar mot kollektivt handlande eller att det inte går att skapa uthålliga åtaganden. De mål som man kommit överens om kan vara för vaga. Viktig information om mål, medel och aktörer kan saknas. Förbättringar kan ske genom "nätverksstyrning som handlar om ledning av interaktionsprocesser inom nätverk eller om förändringar av de strukturella eller kulturella perspektiven inom ett nätverk"<sup>8</sup>. Tablå 3 innehåller en jämförelse mellan de här tre perspektiven.

---

<sup>8</sup> Kickert m fl s 9

Tablå 3 Tre perspektiv på politik och styrning

Perspektiv Dimensioner	Nationell centralstyrning	Mångaktörs-perspektivet	Nätverks-perspektivet
<b>Analysobjekt</b>	Relation med centralmakt och målgrupper	Relation mellan centralmakt och lokala aktörer	Nätverksaktörer
<b>Perspektiv</b>	Centralmakt	Lokala aktörer	Interaktioner mellan aktörer
<b>Relationers karaktär</b>	Auktoritativ	Centralisering vs självständighet	Ömsesidiga beroenden
<b>Policyprocessens karaktär</b>	Neutralt (tekniskt) genomförande av på förhand fattade beslut	Politisk process med intresserepresentation och informell användning av riktlinjer och resurser	Interaktion mellan intressenter där utbyte sker av information, mål och resurser
<b>Framgångskriterier</b>	Måluppfyllelse för formell politik	Lokal makt och inflytande över resursfördelning till förmån för lokala aktörer	Uppnående av kollektiv handling
<b>Orsak till misslyckande</b>	Mångtydiga mål, för många aktörer, brist på information och kontroll	Stelhet, lokala aktörer deltar inte	Brist på incitament för kollektiv handling eller existerande blockeringar
<b>Styrningsrekommendation</b>	Koordinering och centralisering	Ökat lokalt självbestämmande	Nätverksledning, förbättra förutsättningar för interaktion

Nätverksstyrning har till syfte ”att koordinera strategier inom ett existerande nätverk av interorganisatoriska relationer som kännetecknas av att aktörer har olika mål och preferenser i förhållande till ett specifikt policyproblem eller åtgärd.”<sup>9</sup> I en nätverkssituation finns inte någon central auktoritet, någon hierarkisk ordning eller ett tydligt organisatoriskt mål. Ingen av aktörerna i nätverket har tillräcklig makt att unilateralt (=med tvång) kontrollera andra aktörer. Nätverksstyrning är i grunden en gränsöverskridande och interorganisatorisk aktivitet. Om det inte finns någon ”ansvarig” central aktör finns det heller ingen ”systemkontrollant”. Det betyder att ”ledningen” har att hantera ett komplext interaktionsmönster mellan deltagarna i nätverket och utarbeta strategier för hur nätverket som ”kollektiv aktör” ska hantera de olika förväntningar, intentioner och strategier som deltagarna har. Det hör till

<sup>9</sup> Kickert m fl, s 10

att alla deltagare i nätverket kan utöva ledningsfunktioner. Det här betyder att offentliga aktörer inte bara har en mindre självklar roll i nätverk än i den traditionella modellen, utan de är också engagerade i andra slags aktiviteter. Olikheterna i några centrala avseenden illustreras av tabblåerna 4 och 5.

*Tablå 4* Jämförelse mellan mål- och resultatstyrning (New Public Management NPM) respektive styrning av policynätverk

<b>Governance</b>	<b>Mål- och resultatstyrning</b>	<b>Styrning i policynätverk</b>
<b>Problem</b>	Kostnadseffektivitet	Ömsesidiga beroenden
<b>Huvudinriktning</b>	Inomorganisatorisk	Interorganisatorisk
<b>Huvudsaklig drivkraft</b>	Administrativ kontroll	Underlättande av samstyrning (co-governance)
<b>Publik-privat dimension</b>	Företagslik/Marknad	Specifik roll för regering

Jag skulle säga att den svenska styrningsdiskussionen och den praktiska politiken handlar om en blandning av alla tre perspektiven på så sätt att den statliga politiken - som mål- och resultatstyrningen fungerar - formellt kan beskrivas enligt rationell centralstyrning där politiken levereras via självständiga och sektoriserade myndigheter. Denna styrningsmodell är gjord för styrning av offentlig tjänsteproduktion. Det blir problem när modellen ska användas för utvecklingspolitik där de offentliga myndigheterna möter "samägda" problem som för sin lösning kräver medverkan av flera grupper av aktörer. Som konsekvens leder detta till att det är nätverksmodellen som måste till därför att det är så komplexitet kan bemästras.

### **Policyslutsatser om nätverksstyrning**

#### *Mål- och resultatstyrning mindre förenlig med utvecklingspolitik*

I Sverige har denna insikt och därav följande anpassning av handlingsätt till skillnad från i andra länder inom OECD-området inte tydligt accepterats. En konsekvens av detta är att vi omsatt idén om partnerskap på ett speciellt sätt. I ett internationellt perspektiv är partnerskap ett sätt att knyta samman de den formella politiken med den informella politik som komplex problemlösning föranleder behov av. I Sverige har handlingsutrymmet för myndigheter att

agera i nätverk/partnerskap begränsats av att mål- och resultatstyrningen inte givit utrymme för att gemensamt och i en förhandling definiera mål, strategier och åtaganden vare sig mellan myndigheterna eller än mera mellan statliga aktörer och aktörer från andra sfärer. Detta beror på att modellen som sagts är utvecklad för att styra produktion av väl definierade offentliga tjänster. Den sorts komplexa problemlösning som utvecklingspolitik handlar om är svår att förena med en strikt tillämpning av mål- och resultatstyrning. En annan konsekvens är att den administrativa kontroll som är viktig för mål- och resultatstyrning har lett till fragmentering och projektifiering. Projektifiering ger ju en föreställning om att uppdelning av en helhet i delar innebär att resultaten kan fokuseras och kontrolleras. Det starka kommunala inflytandet i den regionala utvecklingspolitiken bidrar också till projektifiering i ett regionalt men kanske också lokalt perspektiv; detta samtidigt som statsmakterna i retoriken talar om systemiska ansatser i allmänhet och i synnerhet om kluster och innovationssystem.

Tablå 5 Två perspektiv på ledning och styrning

Perspektiv Dimensioner	Klassiskt perspektiv	Nätverksperspektiv
<b>Organisationsidé</b>	Ensartad makt- o besluts-struktur	Delad maktstruktur
<b>Målstruktur</b>	Aktiviteter styrs av tydliga mål och väl definierade problem	Varierande och föränderlig definition av problem och mål
<b>Ledarens roll</b>	Systemkontrollant	Medlare, processdrivare, nätverksbyggare
<b>Ledningsuppgifter</b>	Planering och styrning av organisationsprocesser	Underlätta interaktioner och skapa möjligheter
<b>Ledningsaktiviteter</b>	Planering, design, ledarskap	Välja ut aktörer och resurser, påverka nätverksvillkor och hantera strategisk komplexitet

*Påverkan både på nätverkets struktur och på de processer som utförs*

Med utgångspunkt i tablå 5 kan vi börja reflektera över vilka uppgifter som en (regional) utvecklingsorganisation bör ha. Enligt de holländska forskarna handlar nätverksledning om tre aktiviteter nämligen påverkan

- på nätverkets struktur
- för att underlätta samarbete; konsensuskapande
- för gemensam problemlösning.

Den viktiga poängen med den här tredelningen är att den första punkten svarar mot nödvändigheten av att kunna beakta strukturella och institutionella förhållandena för hela nätverket medan de två andra punkterna som avser processer och relationer har större betydelse för enskilda ”spelomgångar”, se tablå 6. Det hör ju till bilden av policynätverk att aktörsuppsättningen är relativt stabil över tid vilket betyder att nätverket blir en ”plattform” för olika slags projekt. När det gäller styrningen av interaktionsprocesser kan fem olika typer av aktiviteter användas:

- Nätverksaktivering som handlar om vilka som ska delta i ett visst ”spel” och vilka som inte ska vara med. Här talar man också om att mobilisera deltagarna.
- Arrangera interaktion – överenskommelser om regler för dialog, åtaganden, konfliktlösning mm
- Mäklari: matchning av problem, lösningar och aktörer.
- Underlättande av interaktion genom processledning
- Medling och konfliktlösning

Tablå 6 Strategier för nätverksstyrning: en översikt

Nivå	Spelnivå	Nätverksnivå
<b>Strategier som syftar till att påverka aktörers idéer och uppfattningar</b>	Avtal	Ompaketering
	Påverka perceptioner	Förändra formell policy
	Förhandling	
	Utveckling av delat språk Stimulera idéer	
	Möjliggör reflektion	
<b>Strategier som syftar till att påverka interaktionen mellan aktörer</b>	Ta in/byt ut deltagare	(De-) Aktivera nätverket
	Organisera konfrontationer	Förändra spelregler och resurser
	Utveckla procedurer	Dela/ För samman spel
	Befrämja gränsgånger, medling, mäklari	Förändra incitament
		Förändra den interna strukturen och deltagarnas positioner Förändra relationer
		” Management by Chaos”

*Nätverksorganiseringens kärnproblem*

Bland forskarna är det vanligt att rekommendera återhållsamhet när det gäller att förändra nätverksstrukturen. Ett sätt att göra detta är att förmå offentliga policymakters att t. ex peka ut någon organisation som ledare för nätverket. Inte bara relationer mellan deltagarna kan förändras genom "policybeslut" utan också regler som påverkar deltagande och interaktionsmönster. Ett annat begrepp i sammanhanget är "reframing" som betyder att söka påverka deltagarnas mentala bilder som fungerar som filter för hur de tolkar data. En viktig dimension i det här sammanhanget är risken för att existerande policynätverk blir vakthållare för en bestående ordning vilket inte är helt ovanligt. Att nätverk inte är innovativa om inte tendensen till slutenhet och klanbildning motverkas speglas i flera av de fem kärnproblem som Messner<sup>10</sup> förknippar med nätverksstyrning, se tablå 7.

Tablå 7 Nätverksorganiseringens fem kärnproblem enligt Messner

Kärnproblem	Dimensioner i vilka kärnproblem uppstår
Beslut blockeras genom veto	Beroende av antal deltagare. Beroende av maktrelationer.
Strävan efter minsta gemensam nämnare. Strukturell och kollektiv konservatism.	Tidsdimensionen i beslut. Institutionalisering av nätverk (Järntrianglar). Maktrelationer. Den smala linjen mellan konflikt och samarbete
Nätverk har svårt att finna balanspunkten mellan för svaga länkar och för starka länkar.	Tidsdimensionen i beslut. Institutionalisering av nätverk (Järntrianglar). Maktrelationer
Svårigheter att hitta regler för hur resultaten ska fördelas	Koordineringsproblem
Externalisering: övervältring av kostnader på "outsiders"	Tidsdimensionen i beslut. Institutionalisering av nätverk. Maktrelationer

Messner hävdar att de här problemen med nätverksstyrning kan avhjälpas med en "inblandning" av administrativ /statlig styrning. Det första problemet som har att göra med att alla i ett nätverk i princip har vetorätt kan reduceras genom att staten ger stöd till svaga aktörer i nätverken. Staten kan också, och här för Messner

<sup>10</sup> Messner D (1997) The Network Society – Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance

fram samma budskap som de holländska forskarna, ”ta på sig uppgifter som innebär medling och formulering av idéer som sätt att balansera asymmetrier mellan medlemmar i nätverk och att föra in beslutskriterier som gör beslutsfattandet mer öppet för insyn utifrån”<sup>11</sup>. Det är vidare möjligt enligt Messner att staten som ”systemsättare” kan påverka nätverks beteende. Att statliga aktörer uppträder med allmänintresset som ledstjärna gäller också i andra typer av interventioner. Det är ju inte ovanligt att staten lägger fast rambetingelser för nätverks självorganisering genom lagstiftning eller tillgång på finansiering. Staten har också enligt Messner en viktig uppgift att motverka den övervältring av kostnader på tredje part som nätverkslogiken ibland leder till. På liknande sätt har staten också i uppdrag att motverka de tendenser till slutenhet och exkludering som också ligger i nätverkslogikens åtskillnad mellan insiders och outsiders. När det gäller den senare punkten är det inte bara allmänintresset som betjänas utan det kan också vara nödvändigt för en nätverkskonstellation att inkludera ”outsiders” för sin egen innovationsförmåga<sup>12</sup>.

Mycket av det som Messner talar om anknyter till en välkänd tankefigur om staten som korrigerande kraft i förhållande till sårintressen av olika slag. Det är också den syn på nätverk i form av partnerskap som tecknas i den genomgång som gjorts för Ansvarskommittén<sup>13</sup>. Liksom de holländska forskarna tillmäter Messner dock även staten en annan roll, nämligen som ”hanterare av gränssnitt och beroenden” som uppenbart är en annan än den allomfattande kraften ( Leviathan enligt Hobbess benämning) i den klassiska statsteorin. Att hantera gränssnitt och (system)beroenden innebär enligt Messner att staten har

- uppgifter rörande koordinering, organisation och ledning (moderation),
- funktioner som innehåller medling mellan parter i konflikt för att stärka nätverks självorganiserande förmåga,
- uppföljning och kontroll i samband med delegering av uppgifter till icke statliga organ,

---

<sup>11</sup> Messner, avsnitt 4.7 sid 326

<sup>12</sup> Det finns belagt i forskningen om socialt kapital att producerande nätverk gynnas av den typ av socialt kapital som underlättar och förstärker ”bonding”. Bonding har sin grund i upplevd likhet och starka länkar mellan deltagarna och bär därmed också fröet till avskärmning, tunnelseende och det stigberoende som innovationsforskare noterat. Innovativa och utvecklande nätverk är därför rikare på den typ av socialt kapital som beskrivs som överbyggnad (bridging) mellan olika nätverk.

<sup>13</sup> Se bilaga 2 till delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd



- funktioner som innebär initiering, ”strategisk orientering” och artikulering av den ”kollektiva uppgiften” medlemmarna i nätverket tagit sig an,
- uppgiften att korrigera asymmetrier i nätverk som minskar deras självorganiserande förmåga.

Med undantag för att de holländska forskarna gör den viktiga distinktionen mellan nätverket som helhet och spelomgångar, är likheterna stora mellan de refererade forskarna när det gäller uppgifterna för nätverksstyrning. Det är viktigt att notera att forskarna också är överens om att det finns två infallsvinklar för hur intervention i nätverk kan riktas. Utgående från att nätverksprocesser består av interaktion mellan aktörer och ett utbyte av idéer kan intervention avse påverkan på ”mindsets” eller på utbytet mellan aktörerna. Denna tudelning gäller såväl för enskilda ”tilltag” (games) som för nätverket som helhet.

#### *Likheter mellan nätverksstyrning och systemisk ledning*

Det som de holländska forskarna och Messner kallar för nätverksstyrning går i andra sammanhang under benämningen systemisk ledning, ett begrepp som används i samband med innovationssystem och kluster som del av innovationssystem. Kluster och innovationssystem har fått allt större genomslag. Begreppen kan numera betraktas som den dominerande tankefiguren i flertalet länders och regioners näringspolitik. Detta beror på att begreppen fångar ekonomiska aspekter av den nätverksorganisering som diskuterats här. Kluster består av företag som samverkar inom nätverk med andra företag, forskare och myndigheter. Kluster ger upphov till tillväxt genom en kombination av specialisering och förtätning. Flera kluster och relationerna och gränssnitten mellan dem bygger upp regionala innovationssystem.

I en artikel<sup>14</sup> pekar Smits och Kuhlmann på den suddighet - ”fuzziness” - som kännetecknar innovationssystem. Med detta avses system med starkt sammanlänkade enheter med oklara gränser. Ansatsen känns igen från genomgången av komplexitet. Begreppet brukar användas i andra sammanhang som synonym till att beskriva

---

<sup>14</sup> Smits, R och Kuhlmann, S (2004)

problem som komplexa, otämjda ("wicked"<sup>15</sup>) eller stökiga ("messes"<sup>16</sup>). Kopplingen mellan systemansats och komplexitet är inte tillfällig. Det finns en del i litteraturen om innovationssystem som lånar delar av begreppsapparaten från teorier om komplexa sociala system. Det gäller t. ex. analyser av hur branscher/sektoriella innovationssystem utvecklas. Det gäller också betydelsen av självorganisering för analyser av koordinering och styrning. Smits & Kuhlmann identifierar fem funktioner som betydelsefulla för innovationsprocesser nämligen (1) hanteringen av gränssnitt (2) (de-)konstruktion och organisering av innovationssystem (3) att vara en plattform för lärande och experimenterande (4) att upprätthålla en infrastruktur för strategisk information (5) att stimulera utvecklingen av strategier och visioner samt artikulering av efterfrågan.

Den första punkten handlar om att etablera gränsöverskridande perspektiv och motverka tunnelseende och anknyter till argumentet om innovation som en kollektiv och systemisk aktivitet. Den andra punkten och den femte syftar på förnyelsen av "portföljen" genom att underlätta korsbefruktning, nya kunskapskombinationer och gestaltning av nya idéer och innovationer. Hit hör även att den kollektiva naturen hos innovation förutsätter en förmåga att samordna aktörer med olika drivkrafter och kulturer och transaktioner med väldigt olika egenskaper. Av bl. a detta följer att systemisk policy måste ha förmågan att mobilisera och involvera aktörer i ett tidigt skede vilket betyder att "policyprocessen" blir en annan än vi är vana vid. Vad som ska göras, när det ska ske, vilka som gör vad och hur det görs måste diskuteras och förhandlas bland dem som potentiellt har resurser att bidra till att möjligheter kan realiseras. Den tredje punkten anknyter till att mångfald och experimenterande är ett beprövat sätt att hantera risk och osäkerhet i samband med förändring.

I den fjärde punkten betonas betydelsen av en infrastruktur för "strategic intelligence". I detta ligger att det finns en beredskap för och förmåga till att genomföra omvärldsanalyser, "foresights" m.m.

---

<sup>15</sup> om wicked problems se J. Conklin: Wicked problems and Social Complexity, artikeln kan laddas ner från <http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>

<sup>16</sup> se t.ex R., Horn. [www.stanford.edu/~rhorn/](http://www.stanford.edu/~rhorn/)

*Samhällsentreprenörskap*

En mer handfast beskrivning av nätverksledning finns i en monografi som anger vad det som i USA kallas för "regional stewardship" handlar om. Detta är enkelt det uttryck som de tankar om "samägda" problem och kollektiva lösningar genom dialog och nätverksorganisering tagit sig i USA när det gäller lokal ekonomisk utveckling. En av drivkrafterna har varit Doug Henton som är grundare av ett konsultföretag som heter Collaborative Economics. För en del år sedan skrev han tillsammans med ett par kollegor en bok med titeln Grassroot Leaders där han beskrev hur "civic entrepreneurs" (samhällsentreprenörer) var nyckelaktörer för lokal ekonomisk utveckling. Detta arbete ledde vidare till bildandet av det nätverk av städer som nu ingår i Alliance for Regional Stewardship (<http://www.regionalstewardship.org/>). En av kärnpunkterna i deras analys är att samhällsentreprenörer är drivande som gränsgångare mellan ekonomi, civilsamhälle och politik och att de därigenom har en speciell betydelse för att främja innovationsledd ekonomisk tillväxt. För ett par år sedan utarbetade de en rapport på detta tema för Department of Commerce i USA.

- Om man söker sammanfatta de internationella erfarenheter som finns från regioner som tillämpar "collaborative governance" handlar det om att uppnå följande:
- En brett förankrad vision om regionens framtid tillkommet genom en process där alla inblandade parter deltar och där arbetsmetoden bygger på konsensus.
- En organisation som förmår att lära sig genom att göra men som också förenar görandet med tänkandet. Både strategi och "långt hängande frukter".
- Förmåga att driva processer som resulterar i åtaganden från intressenterna.
- Förmåga att i regionen bilda "task forces" för problemlösning. Som en inte oväsentlig bieffekt innebär sådana att det uppstår ett "interorganisatoriskt lärande". Sådant kan också uppnås om man liksom i Storbritannien har en större personlörlighet mellan t.ex olika myndigheter.
- Kapacitet att mobilisera resurser för gemensamma åtaganden i form av partnerships. Partnerskapsmodellen används i främst

Nordamerika och Storbritannien som ett sätt att genomföra enskilda projekt.

I Sverige finns inte den tradition av utvecklingsorganisationer (non-profit corporations, Economic Development Agencies) med starkt näringslivsfokus som finns i andra länder/regioner. Dessa spelar ofta rollen som arenahållare, initiativtagare och processledare. Vi har i stället haft länsstyrelserna som arbetat med samhällsplanering och ALMI som haft fokus på utveckling av enskilda företag. Vi har inte heller på samma sätt som i Nordamerika ett utrymme för de civic entrepreneurs (samhällsentreprenörer) som ofta på eget initiativ drar igång lokala utvecklingsprocesser genom att bilda nätverk och allianser. Här kanaliseras initiativ mer via myndigheter och intresseorganisationer vilket har stor betydelse för att skapa trovärdighet för initiativ och för att få fram åtaganden av olika slag. För att påverka i nätverk är det avgörande att vara en insider. Den svenska förvaltningstraditionen och sektoriseringen tycks betyda att vi har svårare att etablera den typ av s.k. uppgiftsdrivna organisationer och/eller task forces som är vanliga på annat håll. I detta ligger också att det kunskapsutbyte och ömsesidiga lärande mellan organisationer som sker genom personalrörlighet blir lägre här, vilket har sin betydelse när som i nätverksekonomin den delade idén/visionen/berättelsen är betydelsefull för att mobilisera nya aktörer och för att nå en samordning mellan dem.

Delvis som en konsekvens av de tidigare ”bristerna” förekommer en mycket långt gående projektifiering och fragmentering som under en period var positiv för att den mobiliserade kreativitet, delaktighet och förnyelse men som gradvis kommit att framstå som alltmer problematisk i ljuset av det ökande behov av systemsyn och strukturella effekter som t.ex. anges i regeringens skrivningar om det nationella programmet för kluster och innovationssystem.

## Sammanhållningspolitikens organisering

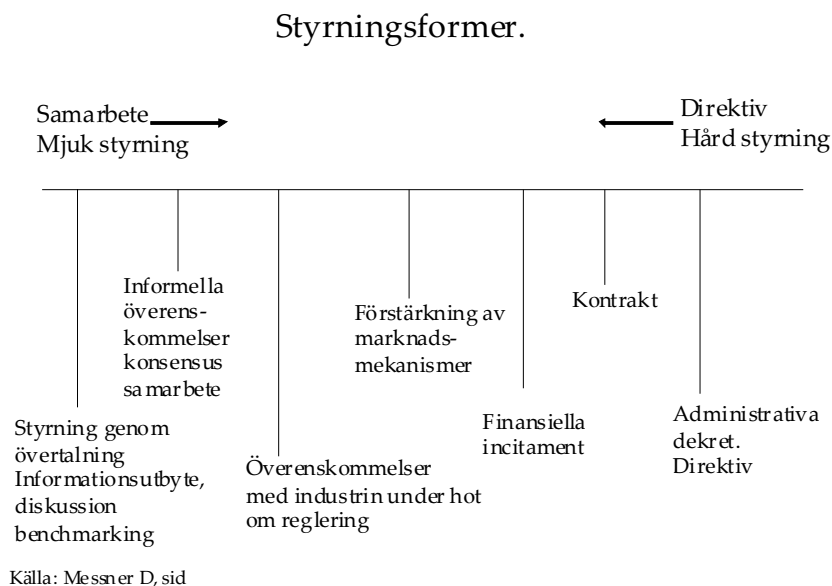
### Utgångspunkter

#### Staten som ”systemsättare”: Hård styrning mindre lämplig för utveckling

Den analys av policyproblem och komplexitet som redovisats i tidigare avsnitt har konsekvenser för slutsatser om vad sorts styrning som är användbar. Liksom i många andra länder har vi i Sverige tillämpat mål- och resultatstyrning under det senaste decenniet. En grundbult i denna styrningsmodell är att låna in element av marknadsstyrning. Fokusering på kärnverksamhet, tydliga mål, klara ansvarsförhållanden och mätning av resultat är centrala delar i denna modell. Det finns som framgått en del komplikationer med denna modell när policyproblem inte bara är komplicerade utan komplexa.

Messner översätter behoven av differentiering till vad han kallar ”the Palette of Governance Media”, se figur 4 där han beskriver ett kontinuum från hård till mjuk styrning där hård styrning motsvarar tvång och direktiv och mjuk styrning är samarbete. Med dagens språk kan man säga att den Open Method of Coordination som tillämpas inom EU, t.ex. vad avser Lissabonprocessen, tydligen är mjuk styrning. Mjuk styrning hänger i det sammanhanget ihop med att EU sätter mål för unionen utan att koppla samman dessa med resurser på europeisk nivå. Genomförandet ska ske genom insatser nationellt. Mjuk styrning betyder konkret i detta sammanhang att EU-kommissionen har i uppdrag att genomföra utvärderingar och avstämningar för att de nationers regeringar som släpar efter ska ställas i ”skamvrån” eller utsättas för ett tryck från de andra medlemsländerna.

Figur 4 Instrument för hård respektive mjuk styrning.



Till den mjuka typen av åtgärder hör för det första förutom benchmarking också koordinering och organisering för att kunna lösa problem tillsammans med andra parter. För det andra ingår medling för att söka värna ett allmänintresse vid konflikter och för det tredje kontrolluppgifter som uppstår i samband med avreglering och privatisering. För det fjärde har staten definierat uppgifter som har att göra med att hantera kortsiktighet och externaliteter samt för det femte ingår stöd till självorganisering och självkontroll. Messners huvudpoäng är att mjuka former av styrning ökar i omfattning. En annan trend är att styrning sker genom att hårda och mjuka styrformer kombineras i överlagrande mönster. Den exakta blandningen mellan mjuk och hård styrning beror av egenskaper hos enskilda policyområden, aktörssystemet och problemets natur.

Daniel Tarschys har utvecklat en liknande tanke som Messners i en bok från OECD med titeln *Governance for the 21st Century*. Innovation som ledstjärna för politik relateras i artikeln till stram (tight) eller lös (loose) styrning. Enligt Tarschys står stram styr-

ning för en uppsättning metoder baserade på klart definierade mål, omfattande instruktioner och noggrann uppföljning. Arketyper för denna styrningsmodell står att finna i organisationer som tillämpar tayloristiska principer och scientific management. Detta arv återkommer i de styrningsmetoder som grupperas under rubriken "new public management" och som tidigare diskuterats här som mål- och resultatstyrning.

Inlåning och imitation av metoder från den privata sektorn ingår som en beståndsdel. I det som kommit att kallas neo-taylorism finns enligt Tarschys en betoning av kontroll genom ekonomisk och finansiell information, kostnadsuppskattningar av allt som produceras inom den offentliga sektorn, uppföljning av resultat och ett aktivt användande av belöningar och incitament. Det finns också en värderingsgrund för dessa metoder som Tarschys sammanfattar på följande sätt: "Om individer själva får bestämma kommer de att driva sina frågor och bortse från organisationens. Därför finns ett behov av strama ramverk, aktiva insatser för att stärka motivation och kraftfull övervakning".

I kontrast till detta bygger obestämd styrning på en mindre misstänksam syn på den mänskliga naturen och på en mer erfarenhetsbaserad och tvivlande inställning till valen av organisatoriska mål och medel. "Lös styrning bygger på förtroende, subtila signaler och samarbetsinriktad omgivning. Den tenderar att lita till rekommendationer och "soft law" snarare än kommandon och direktiv. Innovation, anpassningsbarhet och lärande är nyckelbegrepp. Organisationer bör vara platta för såvitt de inte helt kan ersättas med nätverk av sinsemellan beroende aktörer." Man kan sålunda säga att stram styrning sätter begrepp som ansvar, genomskinlighet och tydlighet i centrum och den sätter därmed fokus på relationen mellan operativt ansvarigt organ och dess uppdragsgivare (styrelse). "Lös" styrning utgår mera från relationen mellan organisationen och den uppgift som definierats. Både problem och lösningar definieras successivt i dialog med intressenter (stakeholders).

Min slutsats är att den analys som redovisats i föregående avsnitt pekar på att lös eller mjuk styrning bäst motsvarar de egenskaper som utforskning och utveckling kännetecknas av, medan hård styrning är tillämpbar på produktion av beslut och tjänster. Min poäng går tillbaka på det som tidigare sagts om tvåhända organisationer och om skillnaden mellan förvaltning (exploatering) och utveckling (utforskning) och om hur komplexa problem och lösningar genereras. Hård styrning förutsätter att problem och lösningar är kända.

Hantering av komplexa problem sker genom ett kollektivt lärande där relevansen av känd kunskap prövas i sitt specifika sammanhang. Lös styrning borde ha betydande genomslag för policyområden som handlar om ekonomisk utveckling (regionalpolitik, tillväxtpolitik, innovationspolitik) för vilka uppdraget inte huvudsakligen är att producera offentliga tjänster. Det är också policyområden för vilka en systemisk ansats bör ligga till grund enligt policyuttalanden som gjorts av regering och riksdag. Stram styrning är mycket svår att förena med ett systemiskt perspektiv på policy. Som framgått är det dock stram styrning som tillämpas som styrningsmodell av och för statliga myndigheter.

Man kan dra ett par slutsatser av den här analysen. Som läget är nu tillämpas samma styrningsmodell på all statlig verksamhet. Det betyder att blandverksamheter där myndighetsutövning är en liten del av den totala verksamheten, ur styrningssynpunkt behandlas på samma sätt som renodlade förvaltningsmyndigheter. Om någon tilltro ska sättas till de analyser som säger att experimenterande och innovativitet blir allt mer centrala för ekonomiers tillväxtförmåga, blir slutsatsen vid bibehållen enhetlig styrmodell att de myndigheter som har givits ett "utvecklingsuppdrag" sannolikt får allt svårare att behålla någon som helst "leveransförmåga". Som följd därav förlorar de också legitimitet i förhållande till sina målgrupper. Deras uppdrag är bokstavligt att administrera utveckling. Och framtida utvärderingar kommer med stor sannolikhet att visa på samma magra resultat som i hittills bedrivna verksamhet. Att fortsätta på denna väg är rimligt bara om avsikten är att avveckla denna sorts verksamhet eller om den analys som jag gjort inte accepteras.

En annan slutsats av analysen som jag själv förordar, är att staten medverkar till att en nationellt omfattande och regionalt baserad "utvecklingsorganisation" kan etableras och att "ledningsorganisationen" nationellt förstärks så att den balans och de avvägningar som måste göras mellan förvaltning och utveckling, mellan hård och mjuk styrning, kan ske. På ett analytiskt plan innebär en kraftfull betoning av mjuk styrning att nya metoder måste utvecklas för både policyutformning och utvärdering. Det har att göra med att infallsvinkeln är beroenden och gränssnitt i tillägg till kärnverksamhet och renodling. Det förutsätter bättre omvärldsanalys och utveckling av relevant strategisk informations- och kunskapsförsörjning. Det gäller också att stimulera insatser för att aktörer ska kunna se sin verksamhet i ett större sammanhang. Detta hänger ihop med att de problemlösande konstellationer som man



söker mobilisera med mjuk styrning varierar med avseende på aktörssammansättningen beroende på sammanhanget (problemet). Det beror också på att delaktighet som är central för den typ av processer som man söker initiera, är beroende av gemensamma erfarenheter och berättelser som ger mening. Delade målbilder mellan deltagarna i ett nätverk har en funktion som instrument för koordinering som i sin tur är en förutsättning för den (system) integration som åsyftas med begrepp som helhetsgrepp, samordning m.fl. Och det gäller slutligen att inse att de komplexa problem som politiken inom många områden nu möter inte kan hanteras som om de vore väl definierade och enkla. I den ekonomiska utvecklingspolitiken är inte bara problemen komplexa utan även lösningarna uppstår i ett komplext växelspel mellan många intressenter på nationell, regional och lokal nivå. Då är det nödvändigt att kunna mobilisera åtaganden från ett stort antal andra intressenter än de specialiserade offentliga myndigheterna. Partnerskapsidén är ett uttryck för detta genom att partnerskap har potentialen att mobilisera "problemlösningskoalitioner". Förutsättningen för att så ska ske är dock att det finns utrymme för nätverksstyrning med mjuka instrument. Vad vi hittills sett i Sverige är att utvecklingsarbete underordnats myndighetslogiken, vilket inneburit att det varit svårt att skapa åtaganden från andra än offentliga aktörer.

### **Partnerskap som sätt att hantera minskad styrbarhet till följd av ökad komplexitet**

I det förslag till riktlinjer för sammanhållningspolitiken som f.n. (aug -05) diskuteras, betonas under rubriken Governance kvaliteten i partnerskapet mellan intressenter inom olika sektorer av samhället och på olika nivåer när det gäller förberedelse och genomförande av program. Partnerskapstanken har under lång tid varit framträdande i EU:s strukturpolitik som ett sätt att skapa konsensus kring de program och åtgärder som behöver genomföras.

A related, and highly important, factor determining the effectiveness of cohesion policy is the quality of the **partnership** between all stakeholders, including those at regional and local level, in the preparation and implementation of programmes. In addition, a strong partnership between the Commission and the Member States is the basis for determining cohesion strategy and its ultimate implementation through the operational programme.

Developing innovative projects based on partnership, promoting civil participation in the formulation and implementation of public policies, as well as improving interaction between and within the communities can contribute to the creation of human and social capital, leading to sustainable employment, growth, competitiveness and social cohesion. In this context, it is important for the key stakeholders at national, regional and local level to rally behind the reform agenda so that resources are **genuinely concentrated** on the growth and jobs agenda, and put in place the necessary partnership networks to that effect.

Regions are encouraged to develop regional sustainable development strategies, building consensus on the objectives to be achieved through regular and systematic dialogue with key stakeholders. Partnership is essential to the elaboration and the implementation of development strategies, and relies on consultation and participation of stakeholders, such as competent authorities, economic and social partners, and representatives of civil society including non-governmental organisations. Partnership provides a basis for openness and transparency in the preparation and implementation of programmes.

I EU-sammanhang har partnerskapstanken som framgår blivit ett sätt att hantera en rad olika styrningsproblem. Det handlar om ett sätt att beskriva relationen mellan Kommissionen och medlemsländernas regeringar. Det handlar också om att inom sammanhållningspolitiken betona behovet av "multistakeholder and multilevel governance". Analytiskt går det att relatera partnerskap som företeelse till framväxten av nätverksorganisering i ekonomin och i samhället som stort. En konsekvens har blivit att s.k. hierarkisk styrning som tillämpas av nationella regeringar i enlighet med läroboksmodellen för policyskapande har förlorat i kraft. Policy utformad på traditionellt sätt "levererar" inte längre. Detta har till inte oväsentlig del att göra med ökande komplexitet i de sociala system som politiken söker "styra". Möjligheten att styra hänger självfallet samman med egenskaperna hos de problem som politiken vill åtgärda.

Budskapet från forskarna är att effektiv styrning måste vila på kombinationer av sätt att styra och att nätverksstyrning är ett centralt inslag i sådana kombinationer. En del använder begreppet repertoar för att beskriva anspråken på styrning. I det ljuset framstår det som ett problem att regeringen i Sverige mer entusiastiskt än många andra under ett decennium utvecklat en mål- och resultatstyrning som begränsar möjligheterna för myndigheterna enskilt att utveckla en sådan repertoar. I stället är budskapet att alla myndigheter oavsett verksamhet ska benämnas förvaltningsmyndighet

och styras som om de utövade sin verksamhet utan att vara beroende av andra aktörer. För att nå därhän är tydliga mål och renodling av verksamheten av central betydelse. Det är stram styrning eller hård styrning som gäller för att använda ett par begrepp som jag nyss berört. Vad de strävandena missar är frågan om styrbarheten av alltmer komplexa sociala system. Tydliga mål förutsätter att de problem som ska lösas kan klarläggas och att orsakssambanden mellan problem och problemlösning är kända. Många forskare hävdar tämligen bestämt att i stället för klara problem är problemen oklara (fuzzy) eller konstiga/otämjda (wicked). Andra talar om "social messes". Nätverksorganisering har blivit ett sätt att försöka hantera denna typ av komplexa problem både i det ekonomiska och sociala livet. Det finns också en allt påtagligare diskussion om polycynätverk och styrning av nätverk till vilken partnerskapsidén kan relateras.

I Sverige finns en skepsis mot partnerskapstanken både av principiella skäl och på grund av att dess tillämpning hittills givit magra resultat. Ett nyligt exempel finns i den rapport om regionalpolitiken som Bjarne Lindström utarbetat på uppdrag av ITPS där partnerskapen föreslås bli ersatta av ett systematiskt erfarenhetsutbyte. Detta är som framgått inte det enda exemplet på att den internationella diskussionen om styrning (governance) i nätverksekonomin tidevarv har svårt att slå igenom i Sverige både idémässigt och när det gäller de praktiska slutsatserna för policyutformningen. Jag tror att detta i grunden beror på att vi i Sverige ifrågasätter relevansen i en "onliner" som är ofta förekommande i sammanhanget nämligen "from governing to governance". Den huvudpoäng som ligger i denna formulering är att möjligheten att styra genom offentlig politik baserad på planering, kommando och kontroll har minskat kraftigt under de senaste decennierna. Det betyder att politiken inte längre ensam förmår att stå för lösningarna på kollektiva problem. Därtill krävs medverkan från andra sfärer och aktörer som företag och frivilliga organisationer, särskilt inom de policyområden som hanterar komplexa problem. Regional utvecklingspolitik är uppenbart ett sådant. Och därmed blir partnerskaps sammansättning och uppgifter, snarare än beroende av politiska beslut, ett sätt att organisera de som är intressenter i ett problems lösning. Som konsekvens av detta uppstår ett behov av att uppnå samarbete och samhandling mellan aktörer med väldigt olika drivkrafter och strategier. Uppgiften för politiken blir att tydliggöra de resursberoenden som finns samt att på olika sätt medverka till att underlätta

den självorganisering som är grundregeln för hur samhandling i nätverk sker.

I Sverige är fortfarande tankefiguren att regeringen styr ensam och den minskande styrförmågan ses inte för vad det är utan som ett uttryck för bristande sektorssamordning. Så handlar t.ex. den utredning om sektorssamordning som NUTEK gjorde för ett par år sedan enbart om samordningen inom den statliga sektorn. Att tilltron till den förhärskande tankefiguren är stark visas också av att även Bjarne Lindström gör frågan om politikens ärende till ett huvudnummer snarare än politikens ändrade förutsättningar och de konsekvenser som bör dras därav.

Att statens möjligheter att styra genom direktiv har minskat i betydelse betyder således inte att styrmöjligheterna helt försvunnit, förutsatt att politiker och myndigheter förmår blanda styrformer och sätt att agera. Utmaningarna för svensk del i detta är att det är svårt att se hur en struktur- eller utvecklingspolitik som skisseras i det dokument från Kommissionen som nu är på remiss i medlemsländerna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Problemen är två. Det ena är att styrsystemet som sagts inte tillåter mjuk eller lös styrning. Det andra är ett organisationsproblem, nämligen att vi i Sverige de facto saknar regionala utvecklingsorganisationer (RDAs) av den modell som finns i andra europeiska länder. Detta hänger delvis samman med att vi i stället har det starka lokala (kommunala) inflytandet. Som framgår av de utvärderingar som gjorts av strukturfondspolitiken har detta dock snarast förstärkt de tendenser till projektifiering och fragmentering som kunnat konstateras. Av påverkan på regionala ekonomiska strukturer finns nästan inget, vilket kan jämföras med hur strukturfonderna till exempel använts för den omstrukturering som gjorts i Ruhrområdet och i Midlands. Så vårt organisationsproblem är att vi har för många projektorganisationer men knappast några som arbetar med den typ av "kollektiva" och sektorsöverskridande uppgifter som regional utveckling innehåller. Och de embryon till regionala utvecklingsorganisationer som finns, perverteras i sitt agerande av att de inte har någon uthållig basfinansiering. De tvingas därför i praktiken använda projektfinansiering för basverksamheten och det fungerar enbart för dem som genererar stora projekt. Men det här betyder också att agendor, pengar och regelverk hos nationella och internationella organ får ett stort inflytande över den regionala praktiken.

De erfarenheter som vunnits under det senaste decenniet av den förda strukturfondspolitiken visar att en policyansats som enbart handlar om att finansiera projekt(ägare) leder till fragmentering, markering av gränser mellan projekt snarare än gränsöverskridanden och samarbete och väldigt små struktureffekter på den regionala ekonomin. Att så blivit fallet hänger i hög grad ihop med institutionella förhållanden i Sverige som inte beaktats vid utformningen av det hittills tillämpade arbetssättet. Dessutom är det så att policyuttalanden av den svenska regeringen om den regionala tillväxtpolitiken och av Kommissionen om den kommande samhällningspolitiken också innebär att "designkraven" på ett framtida system handlar såväl om att göra saker rätt som att göra rätt saker.

Kommissionens riktlinjer pekar, såvitt jag kan uttolka dem, i riktningen mot en regional innovationspolitik i vilken också (stor)stadsregioners utvecklingsproblem ska adresseras till den del som riktlinjerna tydligt sammankopplas med Lissabonstrategin. (Därutöver finns självfallet även andra mål.) Den svenska regeringen har vid flera tillfällen pekat på att den regionala tillväxtpolitiken förankras i en systemansats som konkretiserats i kluster och (regionala) innovationssystem och i RTP. Kommissionen har sökt driva i samma riktning genom att arbeta med en programansats i stället för en projektansats. På ett mer grundläggande plan hör också till den här bilden att den hierarkiska och sektorsorganiserade politiskt-administrativa ordningen inte bara i Sverige har svårigheter att hantera växande komplexitet och nätverksorganisering. Det är svårt att inom en given "kommandostruktur" åstadkomma samordning mellan sektorer när problemen är komplexa. Därför har inte minst inom regionalpolitiken partnerskapstanken utvecklats som ett sätt att organisera de kompetenser som behöver samhandla för att lösa komplexa och kollektiva problem. Med detta synsätt är således ett partnerskap av privata, offentliga och inte minst deltagare från den s.k. "tredje sektorn" att se som en konstellation eller koalition av intressenter i ett gemensamt "problem". Att styrningsfrågor blivit så på modet de senaste åren sammanhänger med att det inte är självklart hur mobilisering och koordinering av sådana nätverk ska ske. Ett annat perspektiv på detta är att den minskande "styrförmågan" och leveranskapaciteten hos det offentliga systemet lett till minskad legitimitet. Vad betyder då sådana uttalanden i relation till syftet att göra rätt saker? Och vad för sorts "systembrister" kan behöva åtgärdas för att nå ett sådant syfte? Den kunskapsöversikt som redovisades i föregående kapitel

anger var svaren ska sökas. I sin mest koncentrerade form handlar det som nämndes i denna om att systemisk politik syftar till att arbeta med beroenden – samägda problem – och operera i gränssnittet mellan sektorer eller aktörer. Vi har inte mycket av sådant här i landet. Det beror, tror jag, på att vi fortfarande betraktar regional utveckling som en fråga om Pengar och Projekt snarare än om Processer och Personer.

Därtill kommer att upptagenheten av att diskutera mål och tydliga uppdrag driver mot det som är organisationers kärna. I någon mening markerar kärnan också på vilket sätt en organisation är speciell och oberoende av omgivningen. Spegelbilden av detta är att gränssnitt och beroenden tonas ned. Slutligen spelar det också in att regeringens styrning av myndigheter kännetecknats av hård styrning och besparing. Kunskapsöversikten visar tydligt att systemutvecklande policy inte kan baseras på antagandet att interaktionen och koordineringen mellan intressenterna sker spontant genom självorganisering. Systemisk politik behöver sin typ av ledningsorganisation. En sådan måste byggas på de erfarenheter och teorier som finns om nätverksstyrning och ”collaborative governance”. Detta leder till några viktiga slutsatser för utformningen av sammanhållningspolitikens organisering. Den första är att sådana organisationer är en påtaglig bristvara i Sverige samtidigt som det finns ett överflöd av sinsemellan konkurrerande projektorganisationer. Den andra är att organisationen därmed inte bara handlar om beslutsfattande utan också om hur sammanhållningspolitiken (den regionala tillväxtpolitiken) ska organiseras för att generera fler inbördes sammanhängande projekt. Med andra ord att den grundas på väl utvecklade strategier för värdeskapande och tillväxt. Med strategi avses i Porters mening ett aktivitetssystem som hänger ihop och där det är helheten, inte enskilda projekt som lägger grunden för uthållig tillväxt. Hur organisationsfrågan betraktas beror av vad för slags värdering som finns av uppgiften för denna politik.

### **Skiss till en utvecklingsorganisation**

#### **Utveckling förutsätter nätverksstyrning**

Den skiss till en utvecklingsorganisation som följer ska ses som en konkretisering och illustration av den analys som genomförts. Det följer också av att det inte uttryckligen ingår i Lars Högdahls upp-

drag att lägga förslag om en sådan organisation. Men som framgång behövs också en ren förvaltningsorganisation placeras in i ett sammanhang. Med andra ord är den främsta frågan hur en nationellt täckande utvecklingsorganisation skulle kunna visualiseras.

Den grundläggande utgångspunkten för skissen är att en organisation för skapande av bättre innehåll och sammanhang i och mellan de projekt som slutligen finansieras drivs av en annan logik än en myndighet arbetar efter. Den utmaning som sammanhållningspolitiken ställs inför är att såväl vara innovativ och utforskande för att få fram de idéer som har störst betydelse för innovationsledd tillväxt som att samtidigt kunna hantera de ärenden som dessa idéer leder till på ett rättssäkert och professionellt sätt. Det är uppenbart att den senare uppgiften är en myndighetsuppgift. Mot bakgrund av erfarenheten från Sverige och andra länder om utvecklingsarbete och den teorigenomgång om nätverksstyrning och systemisk policy som nyss redovisats framstår det som lika uppenbart att den utforskande uppgiften inte är en myndighetsuppgift.

### **Tre delar – delegation som leder, nätverk som producerar innehåll och myndighet som fattar beslut**

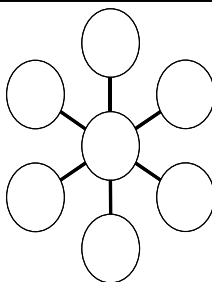
Byggklossarna är således tre. En sammanhållningsdelegation med brett deltagande som utövar den strategiska ledningen. En myndighet med ”regionkontor” som tar beslut. Ett nationellt nätverk uppbyggt kring utvecklingsnoder på 6-8 platser i landet som driver på systemutveckling och systemintegration och som hålls samman av ett nationellt nav. Den här tudelade modellen ska ses mot bakgrund av att det överordnade syftet med organisationsmodellen inte bara kan vara att fördela och fatta beslut om (projekt)pengar utan att det handlar om att utforma en ordning för beredning och beslut som bidrar till innovationsledd tillväxt med kluster och innovationssystem som centrala systembegrepp och samhandling (collaborative governance) som beteende.

Figur 5 En tudelad men sammanhållen organisation för utveckling respektive administration

### Sammanhållningspolitikens organisation

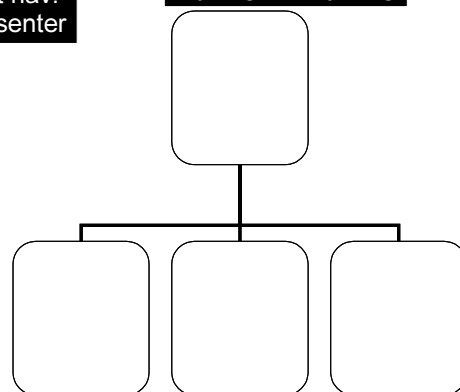
Sammanhållningsdelegation som utövar strategisk ledning i gränssnittet mellan nivåer och intressenter. Fördelar resurser mellan utveckling och förvaltning. Brett sammansatt med en kärna av riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, forskare och företagare. Delegationen balanserar myndighetsstyrning och nätverksstyrning. Är ytterst ansvarig för utvärdering.

Nätverksstyrning genom nationellt nät.  
Partnerskap med regionala intressenter



Utvecklingsnätverk som producerar innehåll

Myndighetsstyrning



Myndighet som producerar beslut

Sammanhållningsdelegationen har det formella uppdraget att svara för genomförandet av sammanhållningspolitiken. Delegationen utses av regeringen och består av riksdagspolitiker, företrädare de centrala näringspolitiska myndigheterna enligt modell från VISANU, regionala organ och intresseorganisationer. Regeringen styr delegationen genom direktiv. Uppdraget är att utöva den strategiska ledningen av sammanhållningspolitiken såväl när det gäller de förvaltningsmässiga delarna som de utvecklingsinriktade. När det gäller förvaltningsdelen måste den utövas inom ramen för den styrningsmodell som finns för alla statliga myndigheter och där delegationen bistår regeringen vid styrningen av sammanhållningsmyndigheten. Men uppdraget innefattar även att driva på etableringen av ett regionalt utvecklingsnätverk som omfattar hela landet. En viktig uppgift för delegationen är att klara ut avvägningarna mellan "systemets" två delar. Det viktigaste verktyget för



dessa avvägningar är de regionala utvecklingsstrategier som regionerna arbetar efter och som värderas och följs upp såväl ur ett nationellt som regionalt perspektiv av delegationen. De regionala utvecklingsstrategierna har sin bas i RTP och RUP men omfattar större geografiska regioner. Totalt delas landet in i storregioner, t.ex. enligt den indelning som Eurofutures och Nordregio gjort för Ansvarskommittén. För var och en av dessa ska det finnas en regional utvecklingsnod som "ägs" av regionala intressenter men som delegationen medverkar i som basfinansierar. Nätverket hålls samman av ett nationellt nav.

### Delegationens ansvar och utvecklingsnätverkets finansiering

Delegationen ansvarar för basfinansieringen av utvecklingsnätverket under förutsättning att varje utvecklingsnod inom sin region under det första året arbetar fram en regional utvecklingsstrategi och "formativa" åtaganden från intressenterna avseende genomförandet samt klarlägganden av de procedurer och processer enligt vilket arbetet drivs.

Som villkor för basfinansieringen gäller att respektive utvecklingsnod ingår i det nationella nätverket och deltar i gemensamma aktiviteter m.m.

Styrningen av det statliga engagemanget i utvecklingsnätverket sker genom de villkor som knyts till basfinansieringen och genom den mjuka styrning som sker genom den dialog om de regionala utvecklingsstrategierna som sker löpande mellan delegationen och utvecklingsnoderna.

Finansieringen av de regionala utvecklingsnoderna består av basfinansiering och projektfinsiering. För att nätverket ska kunna etableras är det nödvändigt att staten tar ansvar för den basfinansiering som vi nu erfarenhetsmässigt vet annars inte kommer kan åstadkommas. Grundnivån 4 Mkr/år under en sexårsperiod garanteras till den organisation som de regionala aktörerna kan bli överens om, förutsatt att organisationen under det första året redovisar en regional utvecklingsstrategi som innehåller formativa åtaganden. Om de regionala aktörerna kan mobilisera en basfinansiering utöver de 4 Mkr på 2 Mkr matchar staten detta belopp. Det betyder att basfinansieringen som mest kan bli 8 Mkr. Därutöver ska de regionala aktörerna också svara för minst 2 Mkr/år för konsulttjänster m.m. Totalt betyder detta att staten svarar för 60 % av bas-

finansiering och projektfinansiering upp till nivån 10 Mkr/år för varje nod. Därtill kommer kostnaden för upphandlingen av management av nätverket, uppskattningsvis 2-4 Mkr/år. Totalt sett betyder detta att staten genom sammanhållningsdelegation har en kostnad för det nationella nätverket på i storleksordningen 40 Mkr/år.

Det finns embryon till sådana här utvecklingsnoder på olika platser i landet. De flesta av dem är länsbaserade och en del arbetar på kommunal nivå. Det finns ingen som arbetar i den geografiska skala som här avses. Det är dock ett gränsfall om inte det utvecklingsarbete som sker inom Västra Götalandsregionen och Region Skåne skulle kvalificera. Skälet till att jag inte räknar in detta är att det sker i myndighetsform. Internationellt bedrivs den här sortens verksamhet som "not-for profit corporations" eller liknande. I Sverige motsvaras detta av stiftelser eller ideella föreningar. (Staten är inte så pigg på att skicka anslagsmedel till stiftelser. Jag vet inte om förhållandet är det samma när det gäller ideella föreningar. Det är möjligt att man av detta skäl får föra in krav på i vilken juridisk form de regionala noderna ska drivas för att basfinansiering ska kunna erbjudas.)

Påståendet att vi inte har några regionalt baserade utvecklingsorganisationer ifrågasätts förmodligen av flera av dem som arbetar på länsstyrelserna eller på regionförbunden – de kommunala samverkansorganen och självstyrelseorganisationerna i Västra Götaland och Skåne. Min poäng är att det i och för sig finns en bred insikt om behovet av en del av de uppgifter som ska fullgöras. Processorienteringen börjar slå igenom. Och vem ifrågasätter behovet av arenor? Men processorienteringen och bildandet av partnerskap måste leda till åtaganden, både när det gäller enskilda spel (games) och för nätverket som helhet, (jfr tablå 6). Jag tror att ett skäl till att det är så svårt att komma till sådana åtaganden är att det finns brister när det gäller att hantera de procedurfrågor som uppenbart är viktiga enligt de forskare jag refererat. Jag tror också att det är svårt att komma till åtaganden därför att det finns brister när det gäller innehållet i de strategier man söker genomföra som resulterar i att de olika aktörerna i nätverken inte uppmärksammas på de ömsesidiga beroenden som finns mellan en strategi för regionen och deras egna strategier. En förklaring till detta är att många av de "förhandlingar" som drivs går ut på att söka skapa en helhet baserad på mångas egna favoritprojekt – den minsta gemensamma nämnarens

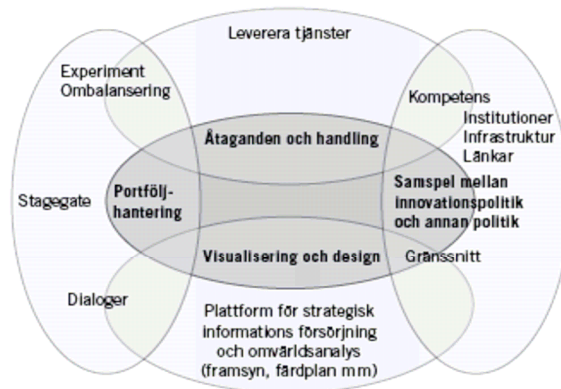
strategi – och inte med utgångspunkt i idéer som är ”större än” de enskilda deltagarnas egna idéer och strategier.

I ett annat uppdrag jag genomfört för VISANU angående styrning och ledning av innovationssystem i storstadsregioner har jag kunnat konstatera en påtaglig skillnad när det gäller intensitet och kompetens när det gäller utvecklingsfrågor mellan å ena sidan Stockholm/Mälardalen och å den andra Västra Götalandsregionen och Skåne. De två senare är betydligt mer avancerade. En förklaring till detta är sannolikt att man i de båda regionerna har ett egenintresse av att skaffa sig en organisation för utvecklingsfrågor eftersom man har ett större regionalt ansvar för dem än i andra delar av landet. Här finns också en skillnad mellan de här två regionerna och de län där det finns regionförbund. En viktig skillnad är att regionförbunden löper större risk att behöva arbeta med strategier baserade på den minsta gemensamma nämnaren och därmed föra ”projekttraditionen” vidare. Det finns embryon till utvecklingsorganisationer i andra delar av landet som det nybildade Sideum i Kronoberg. Teknikdalen i Borlänge har också periodvis fungerat på det här sättet liksom Länsteknikcentrum i Jönköping. Allmänt sett tror jag att man kan hitta sådana embryon bland en del av de organisationer som arbetar i gränssnittet mellan näringsliv och universitet/högskolor. Här finns en jämförelse med Finland där deras Centres of Expertise haft en viktig roll som nätverksorganisatör inom ramen för innevarande strukturfondsprogram.

### **Uppgifter för ett nationellt nätverk av regionala utvecklingsnoder**

När det gäller uppgifterna för den här utvecklingsfunktionen har jag försökt att omsätta de idéer som jag redovisat om nätverksstyrning i följande figur som beskrivning av funktioner och kompetenser.

Figur 6 Gestaltning av regional utvecklingsnod



En viktig uppgift är att mot bakgrund av pågående verksamheter och föreliggande strategier skapa föreställningar och bilder av vad för sorts största möjliga gemensamma nämnare som finns inom en större geografi än län. Det handlar om visualisering och design som prövas och vidareförs i en eller flera parallella processer där intressenter deltar i formuleringen av problem och lösningar. Här gäller det också att lägga fast de procedurer som ska tillämpas för de "förhandlingar" som sker inom ramen för sådana processer. Som jag föreställer mig den geografiska dimensionen kan den illustreras av att de större regionerna motsvarar regionala innovationssystem som inrymmer spetsar av värdeskapande konstellationer, dvs. kluster. Ett specifikt kluster kan vara geografiskt avgränsat åtminstone när det gäller resursförsörjning av olika slag som specialiserad arbetskraft, underleverantörer, kunskapsförsörjning etc. Det är klart att klustret som meningsskapande begrepp då också anger geografien för de förhandlingsprocesser som ska resultera i åtaganden. Effekten av det här blir att de funktionella indelningar som sektoriseringen av statlig verksamhet styrs av i den här sortens kollektiva process måste inordnas i ett sammanhang som är meningsfullt för intressenterna. Den regionala utvecklingsnoden måste ha en väl utvecklad förmåga att röra sig mellan delat och helt eller mellan enskilda spel och nätverket som helhet för att använda de holländska forskarnas begrepp.

På mikronivå ger följande arbetsbeskrivning för det som en facilitator förväntas göra en antydning om hur en kravspecifikation kan se ut.

- Kompetensprofil för en ”facilitator”.
- God kännedom om framgångsrika samarbeten inom regionen.
- Förmågan att fungera som processledare för samarbeten som omfattar många intressenter som leder till meningsfulla åtaganden och överenskommelser samt effektivt genomförande.
- Förmågan att arbeta tillsammans med projektgrupper med att utforma, sätta igång och leda samarbeten.
- Betydande kunskap om och erfarenhet av gruppdynamik.
- Kunskap om och förmåga att använda en uppsättning olika verktyg och tekniker som är anpassade till specifika utmaningar för en grupp av intressenter.
- Kunskap om och erfarenhet av ”team-building”.
- Förmågan att ta till sig de erfarenheter som finns hos olika intressenter.
- Förmågan att vara rådgivare till enskilda intressenter om så skulle behövas.
- Förmågan att möta respekt från intressenter över en längre tid och i skiftande situationer.
- Förmågan att tjäna som en förebild för de mål, värderingar och metodologiska övertygelser som utmärker verksamheten.
- Sakkunskap om de frågor som avhandlas.

### Uppdraget för ett nationellt nav för utvecklingsnätverket

I punktform är uppdraget för den nationella noden följande.

- Skapa förutsättningar för en regional utvecklingsstrategi av vinna-vinna typ.
- Tydliggöra beroenden och gemensamma utmaningar inom kluster och innovationssystem.
- ”Talesperson” för största gemensamma nämaren.
- Driva processer för samhandling inom policynätverk.
- Fungera som ”neutral hörna” i samband med låsningar och konflikter.
- Motverka tendenser att övervältra kostnader på ”outsiders”.

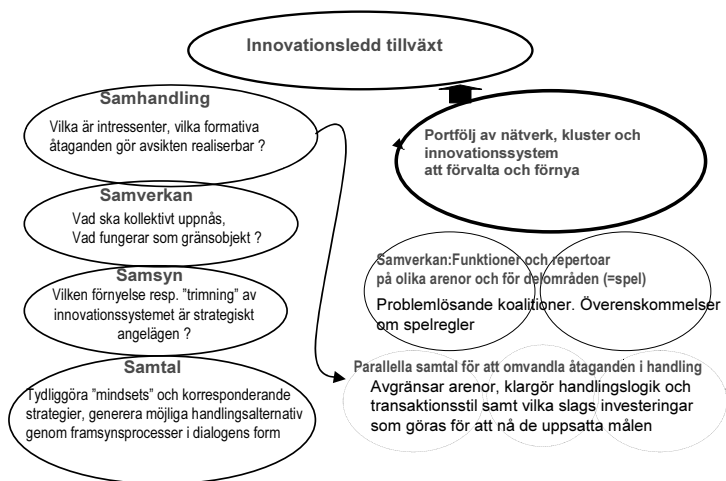
- Sprida metodkunnande och utbyta erfarenheter om "network management".

När det i policydokument annonseras att den regionala tillväxtpolitiken ska ha ett tydligt systemperspektiv kan det tolkas som motbild till den projektifiering som varit rådande. En förutsättning för att utvecklingspolitiken ska kunna bli mer systemisk är att det relevanta sammanhanget – systemet – kan avgränsas och att de beroenden som föreligger avseende samägda problem å ena sidan och, å andra sidan komplementaritet avseende resurser och kompetenser när det gäller problemlösning, kan tydliggöras. Men var och en av de potentiella deltagarna i ett policynätverk (partnerskap) har begränsad kunskap om helheten. Därmed tenderar nätverkskonstellationer utan "motor" att samlas kring den minsta gemensamma nämnaren och den består ofta av att spara pengar genom samarbete som innebär kostnadsdelning av skilda slag. För att samarbete ska bli tillväxtorienterat, dvs. leda till värdeskapande – tjäna pengar genom samarbete – krävs att det finns någon animatör eller idébärare som förmår att gestalta en idé "större än" än vad de enskilda deltagarna förmår. Denna idé kan sedan utvecklas genom den typ av dialoger som måste föras och leda till åtaganden av deltagarna i nätverket. Ett annat sätt att beskriva detta är att det behövs någon som agerar med hela nätverkets potential som utgångspunkt för att de vinna-vinna fördelar som nätverk kan innebära ska kunna gestaltas och realiseras. En skillnad är också att kostnadsdelning ofta är enklast att uppnå mellan likar medan mervärden har sin förklaring i olikheter med åtföljande komplementaritet mellan de ingående intressenterna. Utvecklingsorganisationen kan således ses som en talesman för den "största gemensamma nämnaren" som potentiellt skulle kunna realiseras. Jag har i andra sammanhang använt benämningen symbolprojekt för denna. Rollen som sådan finns t.ex. även i samband med förhandlingar som föregår bildandet av strategiska allianser mellan företag där parterna anlitar någon utomstående att föra talan för alliansintresset när parterna själva är upptagna av egenintresset.

Åtaganden skapas i nätverk genom dialog eller förhandlingar mellan parterna. I minst en mening är parterna likställda; de har alla vetorätt eftersom samarbete bygger på frivillighet. Det här betyder att kärnkompetensen hos utvecklingsorganisationen måste vara att initiera och driva processer som leder till fram till gemensamma åtaganden eller det jag kallat för samhandling, se figur 7. Som beto-

nas av de holländska forskare som jag refererat till, sker den här typen av processer på flera nivåer och i faser. De skiljer mellan förhandlingar som omfattar hela nätverket och annat som de kallar för spel och som är mer specifikt. Jag har utvecklat min egen s.k. samverkanstrappa så att den också bygger på en liknande uppdelning.

Figur 7 Processmodell för samhandling



Det skulle föra för långt att här gå igenom modellen i sin helhet. Den vänstra delen av figuren handlar om den del av processen som avser hela nätverket. Det är där som procedureerna måste läggas fast. Och det är i den delen som politiker och andra toppledare måste delta i processen eftersom syftet är att komma fram till det jag kallat formativa åtaganden. Dessa bildar basen för de "spel" eller mer konkret handlingsinriktade processer som beskrivs i figurens högra del. En viktig skillnad mellan den process som beskrivs här och den normala policyprocessen är att den strategiska dimensionen blir tydligare. Därutöver skapar dialogen en slags gruppdynamik och engagemang för den "kollektiva idén" som gör att den vanliga sekventiella ordningen rubbas. Problemformuleringen är en del av

processen vilket betyder att den också anger målen. Det kan vara ett bekymmer för myndighetsföreträdare som deltar eftersom de agerar utifrån givna mål. Samtidigt avgör diskussionen om problemformulering och vad för sorts strategier som bör användas, vilka som är intressenter och hur dessa var för sig och tillsammans vill föra frågor framåt.

Det är uppenbart att den här sortens kollektiva processer är krävande för alla inblandade om de ska leda till åtaganden. Därom vittnar erfarenheten från dem som haft tidigare versioner av samverkanstrappan som förebild för sin process. Ett antal länsstyrelser har använt den i sin RTP-process. Det har stannat vid samtal. En orsak till detta tror jag är att det har varit ett samtal mellan i huvudsak offentliga aktörer som inte haft så stort utrymme att göra det jag kallar för formativa åtaganden. En annan är att vi i Sverige inte använt regionala framsyner som ett sätt att frikoppla från det existerande läget till reflektioner över hur det skulle kunna vara. Det är ett vanligare arbetssätt i andra länder. En tredje orsak är att RTP och än mer RUP är planeringsansatser som inte är lika tydligt förankrade i företagsstrategi, värdeskapande och nätverksorganisering som kluster och innovationssystem är. Det skapar svårigheter att kommunicera p.g.a. olika referensramar och avsaknad av gemensamt språk.

Utvecklingsnoderna arbetar inom större geografiska områden än län, men de utvecklingsstrategier jag talat om relaterar till de planeringsprocesser som fortfarande har länet som geografi. Som framgått skapas dock inte en regional strategi genom sammanläggning av de länsvisa programmen, även om de självfallet anger viktiga ingångsvärden. För att kunna arbeta systemiskt inom ett större geografiskt område är det nödvändigt att välja vilket slags systemansats som man ska arbeta med. I enlighet med regeringens intentioner, t.ex. i VISANU förordas här att det är (regionala) innovationssystem och de kluster som är värdeskapande koncentrationer inom sådana som används. Inför en programperiod vore det synnerligen värdefullt om en framsynsprocess genomfördes i alla regioner för att skapa nya gemensamma bilder om utmaningarna för de innovationssystem som finns. Om de ska kunna engagera tillräckligt många måste de genomföras som ett gemensamt initiativ mellan det regionala utvecklingsnätverket och lokala aktörer.

Det förslag om geografisk indelning i nio regioner som Eurofutures och Nordregio redovisat till Ansvarskommittén stämmer i stort sett väl överens med mina föreställningar om regionindelning.



För att klara ut sådana gemensamma initiativ är det väsentligt att också se betydelsen av de regionala utvecklingsnoderna som kunskapsbärare och metodutvecklare. I den delen spelar relationen kunskapsutbytet mellan det nationella navet och de regionala noderna mycket stor roll liksom det erfarenhetsutbyte som sker mellan de olika noderna. Utvecklingsnoden är ansvarig för en regional utvecklingsstrategi med åtföljande handlingsprogram och process för åtaganden. Utvecklingsnoden är inte en projekt drivare eller beslutsmaskin. Resultaten av utvecklingsnodens arbete förädlas och preciseras till projekt och ärenden inom företag, kommuner, myndigheter, lärosäten eller av enskilda eldsjälur eller framväxande lokala utvecklingsorganisationer. För att ge ett underlag för sammanhållningsdelegationens strategiska avvägningar är det rimligt att utvecklingsnoderna får yttra sig över de ärenden som den beslutande myndigheten har, så att det helhetsperspektiv som noden står för är levande även i genomförandefasen.

I vilken grad som systemperspektivet skulle slå igenom i den här tredelade organisationen beror både på hur delegationen utövar sin ledning och hur myndigheten agerar när det gäller beslutstidpunkter m.m. Den kollektiva utvecklingsprocess som lägger grund för enskilda projekt bör rimligen innebära att sammanhållningsdelegationen kan arbeta med en portföljstrategi för den styrning som utövas i förhållande till den beslutande myndigheten och i viss mån även gentemot det nationella nätverket. Portföljerna definieras i termer av relevanta innovationssystem och däri ingående kluster och består innehållsmässigt av insatser för att utveckla dessa. Detta skulle innebära att myndigheten kunde gruppera projekt eller att ansökningarna kommer att avse "projektpaket"/program. Oavsett hur detta görs är det ofrånkomligt och önskvärt att de medel som är tillgängliga kommer att användas mer fokuserat och med större bindningar till en programstruktur. Det är inte orimligt att anta att ett mer systemiskt programtänkande påverkar 75 procent av medelsvolymen.

Det är svårt att se den befintliga organisation som kan leverera den sorts nätverksledningstjänster som behövs för att de olika utvecklingsnoderna ska lära av varandra och ligga i täten när det gäller användningen nya dialogmetoder, framsynsmetodik, och kunskap om klusterutveckling och "innovation governance". Närmast kommer Dahmèninstitutet som etablerats med finansiering från VINNOVA för att inom innovationspolitiken utföra i princip liknande uppgifter som jag här har definierat för de regionala utveck-

lingsnoderna men i förhållande till VINNVÄXT-programmet. Skillnaden är att Dahméninstitutet därutöver har i uppdrag att arbeta med policyutveckling och forskningsbaserade synteser av relevans för utformningen av innovationspolitiken. Intressant i det här sammanhanget är den satsning på regional framsynsmetodik som prioriteras. Likaså är de erfarenheter som vunnits av att etablera och driva en erfarenhetsgrupp av s.k. processledare med anknytning till VISANU och VINNOVAs program VINNVÄXT relevanta.

### **Förhållandet mellan utvecklingsorganisation och ”beslutsorganisation”**

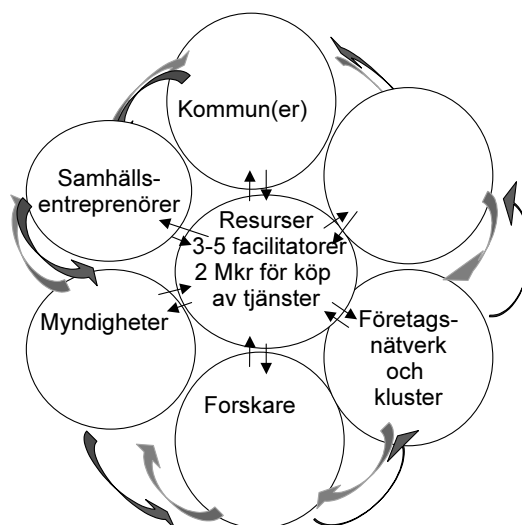
Den typ av utvecklingsorganisation som jag skisserat ovan ska inte fatta beslut i enskilda ärenden. Däremot måste den ha resurser att driva utvecklingsprocesser och generera strategier, åtaganden och projektförslag. Det kritiska är hur beslutssystemet ser ut. Som jag ser det är det nödvändigt att ha de politiker som är intressenter inblandade i utvecklingsorganisationen, eftersom det är en förutsättning för att de processer som drivs ska resultera i åtaganden. Till sin karaktär kan de regionala utvecklingsnoderna beskrivas som gränsorganisationer för att låna det begrepp som den amerikanske professorn David Guston myntat för att beteckna en organisation som opererar i gränssnittet mellan olika sfärer, i vårt fall mellan företag, offentliga organ, lärosäten och enskilda individer och frivilligorganisationer. Poängen med gränsorganisationer är att de kan betraktas som en plattform för initiering, dialog, strategiutveckling och gemensamma åtaganden med den viktiga reservationen att alla formella beslut tas inom respektive organisation på ”hemmaplan”. Det betyder att alla beslut kan granskas på det sätt och från de utgångspunkter som normalt gäller för respektive myndighet, företag, lärosäte eller vad det nu är för sorts organisation.

Figur 8 Regional utvecklingsnod som gränsorganisation

Den regionala utvecklingsnoden som en typ av gränsorganisation

**Kännetecken**

- Forum for interaktion mellan aktörer från olika sfärer
- Uppmärksamhet på att hantera gränssnitt och samägda problem



Förutom att ta beslut avseende de resurser som finns för egna initiativ inom utvecklingsnätverket ska inte dessa intressenter vara beslutsfattare. Omvänt är det också viktigt för balansen mellan förvaltning och utveckling att den beslutande organisationen inte tar egna initiativ utan att utvecklingsorganisationen har initiativrätten. Jag skulle säga att den beslutande delen av organisationen bör förankras i den nationella politiken, dvs. riksdagen medan den initierande och utvecklande ska förankras regionalt. Till fördelarna med en sådan tudelning hör också att frågan om ansvarsutkrävandet i nätverkskonstellationer kan hanteras eftersom besluten tas i "normal" ordning. Detta är intressant i relation till hur frågan har diskuterats i den rapport om partnerskap som utarbetats för Ansvarsutredningen. Det är också en lösning som ligger inom ramen för hur frågan har diskuterats i forskningen.

Avslutningsvis en reflektion med anledning av att det förslag till ny regionindelning som Eurofutures och Nordregio lämnat till Ansvarsutredningen och med anledning av den tid som förändring tar. Det förslag till organisation av sammanhållningspolitiken som Lars Högdahl som utredare lägger ska verka från 2007. Ansvarsutredningens eventuella förslag om ny regionindelning kan genomföras från tidigast 2010. Det betyder att en utvecklings-

organisation av det slag jag skissat på här också kan ses som en övergångslösning under perioden från 2007 till 2010. Det skulle förbättra förutsättningarna för sammanhållningspolitiken på kort sikt och underlätta genomförandet av en uthållig struktur.

## Litteratur

*Ansvarskommittén, Partnerskap och Flernivåstyrning, utgör ett underlag för Rapporten Tillväxt och regionalisering*  
<http://www.sou.gov.se/ansvar/pdf/Bilaga%202%20Partnerskap%20och%20flerniv%20styrning.pdf>

*Boisot, M & MacMillan I (2004) Crossing Epistemological Boundaries: Managerial and Entrepreneurial Approaches to Knowledge Management, Long Range Planning 37, 505-524*

*Chrislip, D & Larson C, (1994), Collaborative Leadership, San Francisco, Jossey-Bass*

*Conklin J, Wicked problems and fragmentation* Odaterad.  
<http://www.cognexus.org/id29.htm>

*Cooke, P & Leyesdorf, L (2003) Regional Development in the Knowledge Economy. Boundary Crossing for Innovation Systems*  
[http://users.fmg.uva.nl/lleyesdorff/constructed\\_advantage/index\\_files/image001.gif](http://users.fmg.uva.nl/lleyesdorff/constructed_advantage/index_files/image001.gif)

*Eriksson, A (2005), Samhandling för innovationsledd tillväxt, VINNOVA, VR2005:07*

*Kickert, W.J.M & Klijn, E-H & Koppenjan, J.O.P (1997) Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector, Sage*

*Lindström, B, (2005) Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken, Itps A2005:011*

*Messner D,(1997), The Network Society – Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance, German Development Institute Book Series no 10*

*Miller C, (2001) Hybrid Management: Boundary Organizations, Science Policy and Environmental Governance in the Climate Regime. Science, Technology & Human Values 26(4):478-500*

*O'Reilly III CA & Tushman M.L. (2004) The Ambidextrous Organization, Harvard Business Review, April 2004*

*Sull D, Managing by Commitments, Harvard Business Review, June 2003*

*Smits, R & Kuhlmann, S (2004) The rise of systemic instruments in innovation policy, Int. J. Foresight and Innovation Policy, Vol 1, Nos. 1/2, pp 4-32*

*Tarschys D (2001), Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance, i Governance in the 21st Century, OECD Future Studies 2001*

*Wolfe D (2005): Community Participation and Emerging Forms of Governance in Economic Development Strategy.*  
[www.utoronto.ca/progris/](http://www.utoronto.ca/progris/)

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

---

Omprövning av medborgarskap. [2]

## **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]

## **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisationsutredningen  
för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen  
för regional tillväxt. [5]