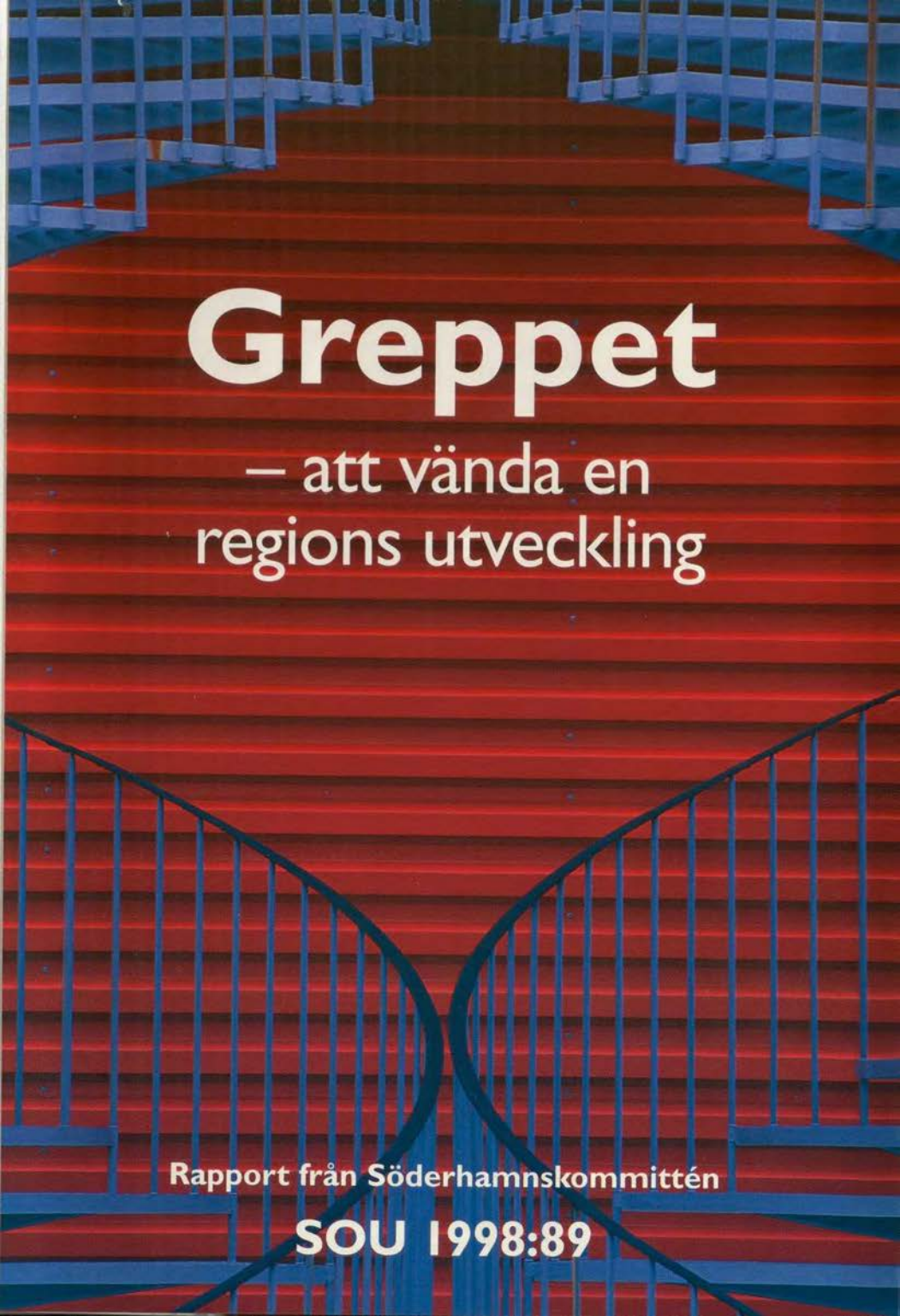




Greppet

– att vända en
regions utveckling

Rapport från Söderhamnskommittén

SOU 1998:89

Ref KC
Occ 500



Statens offentliga utredningar
1998:89
Närings- och handelsdepartementet

Greppet

– att vända en regions utveckling

Rapport från Söderhamnskommittén
Stockholm 1998

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: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslagsfoto: Jörn Areklett Omre / MIRA

Förord

Någonting har hänt i Söderhamn.

Tisdagen den 5 maj 1998 lämnar Berit Ström, chef för arbetsförmedlingen i Söderhamn, en redovisning av arbetsmarknadsläget i kommunen till det nyinrättade Näringslivsrådet. "I mars 1998 redovisades en öppen arbetslöshet motsvarande 5,2 procent i kommunen jämfört med 10 procent för ett år sedan. Det betyder att Söderhamns kommun för närvarande uppvisar den lägsta öppna arbetslösheten i Hälsingland.

Den 19 september 1996 meddelade regeringen att den beslutat "om extraordinära och unika insatser i Söderhamn". Söderhamnskommittén tillsattes för att motverka de negativa konsekvenser för kommunen som nedläggningen av flottiljen F 15 skulle innebära. En statssekreterargrupp tillsattes för att på politisk nivå säkerställa att 350 statliga arbetstillfällen skulle lokaliseras till Söderhamn.

Söderhamnskommitténs andra – och viktigaste – uppgift var att genomföra åtgärder "för att stärka utvecklingsmöjligheterna i Söderhamn".

Utgångspunkterna för Söderhamnsgreppet kan sammanfattas i följande:

Söderhamn hade under de senaste decennierna förlorat flera tusen arbetstillfällen. En rad industrier, bl.a. sågverk och massaindustrier, hade lagts ner. Omställningen från industrisamhälle till postindustriell era hade slagit hårt mot Söderhamn liksom mot många andra kommuner i Sverige. Under 1980-talet kompenserades i viss mån detta bortfall av arbetstillfällen med en kraftig expansion av olika typer av offentlig verksamhet. När den offentliga sektorn minskade under 1990-talets första år var krisen ett faktum för en kommun som Söderhamn. Beslutet om nedläggning av F 15 blev därför något av ett dråpslag mot hela regionen.

kommun som Söderhamn. Beslutet om nedläggning av F 15 blev därför något av ett dråpslag mot hela regionen.

Tillsättandet av Söderhamnskommittén behöver ses mot denna bakgrund. De traditionella närings-, regional- och arbetsmarknads-politiska instrumenten skulle kompletteras med ett nytt grepp som närmast skulle kunna karaktäriseras som ett nationellt experiment. En arbetsgrupp – i kommittéform – skulle med nära anknytning till både regeringen och Söderhamns kommun arbeta för att en mång-årig, negativ utveckling skulle ersättas av en positiv. En statssek-reterargrupp med bred representation i Regeringskansliet skulle svara för den politiska förankringen av arbetet med regeringens Söderhamnspaket.

Söderhamnskommittén avslutar sitt arbete den 30 juni 1998. Denna rapport avser att beskriva arbetet och formerna för kom-mitténs verksamhet. Arbetet har karaktäriserats av ett nära samar-bete såväl inom Regeringskansliet som med näringsliv och politiska organ inom Söderhamns kommun.

Denna rapport är inte ett traditionellt kommittébetänkande med ett antal reformförslag. Den består istället av ett antal relativt fri-stående uppsatser om Söderhamnsarbetet och de lärdomar som kan dras av det. Den inleds med en beskrivning av utvecklingen i kommunen från ett journalistiskt perspektiv. Mattias Guander och Samuel Sehlberg ger en inblick i hur kulturen i Söderhamn succes-sivt förändrats över den senaste tvåårsperioden.

Avsnittet "Partnerskap för tillväxt", skrivet av Arne Eriksson, är ett försök att generalisera Söderhamnsarbetet och att beskriva en modell för ett annat arbetssätt än det som är vanligt med dagens närings- och regionalpolitik. Utgångspunkten är att lämna ett un-derlag för att bedöma hur erfarenheterna i Söderhamn ska kunna användas i de många kommuner som står inför likartade utmaningar som Söderhamn gjorde för ett par år sedan.

I "Söderhamnsprojektets förlopp" beskriver Arne Granholm utvecklingen med utgångspunkt i dokument och annat skriftligt material under projektets gång.

Jonas Jonsson beskriver massmedias roll i projektet i avsnittet "Mediernas roll för att förändra den lokala opinionen".

Slutligen redovisas hur näringslivsorganisationen i kommunen omdanades i skenet av den nya näringslivspolitik.

Omdaningsprocessen i Söderhamn har bara börjat. Den intervention som gjorts genom Söderhamnskommittén ger förutsättningar för en ny och positiv utveckling för kommunen. Ett långt och mödosamt arbete återstår för att motsvara de högt ställda förväntningar på framtidens Söderhamn som invånarna i kommunen har idag.

Rapporten har redigerats av Lena Noreland, sekreterare i Söderhamnskommittén.

Stockholm i juni 1998

Lars Jeding

Innehåll

Söderhamnsgreppets betydelse för de ändrade attityderna i Söderhamn – eller en berättelse om hur en krisort reste sig på nio – Mattias Guander och Samuel Sehlberg, journalister på Hålsinge Kuriren

1	Inledning.....	13
2	Historiebeskrivning	15
2.1	Den ovissa tiden inför försvarsbeslutet.....	15
2.2	Beslutet.....	20
3	Om Söderhamn efter F 15 – intervjuer med nyckelpersoner i arbetet med omställningen av Söderhamn	25
3.1	Thage G Peterson, tidigare försvarsminister, och näringsminister Anders Sundström.....	25
3.2	Lars Jeding, ordförande i Söderhamnskommittén.....	30
3.3	Ronny Svensson, rådgivare och forskare i regionala frågor.....	34
3.4	Stig Wigren, kommunstyrelsens ordförande.....	37
3.5	Thomas Ekenblad, gruppleddare för moderaterna.....	41
3.6	Näringslivet – några röster	43
3.7	Söderhamnarna	47

Partnerskap för tillväxt*– Arne Eriksson, konsult*

1	Bakgrund.....	53
1.1	Strukturomvandling i ett längre tidsperspektiv.....	53
1.2	Söderhamnskommittén: uppdrag, arbetets inriktning, generaliserbarhet	62
1.3	På en ny spelplan räcker inte gamla föreställningar om problem och möjligheter.....	64
1.4	Omställning eller långsiktig strukturförändring i Söderhamn?	70
1.5	Skillnader mellan statlig intervention för att lösa problem respektive ta tillvara möjligheter.....	73
2	En generaliserad modell för tillväxtpolitik i samverkan.....	87
2.1	Samverkansspiralen.....	87
2.2	Det lokala utvecklingssamtalet; vadan och varthän.....	89
2.2.1	Samtalets förutsättningar.....	89
2.2.2	Det professionella samtalet	95
2.2.3	Politiken och politikerna i samtalet.....	99
2.2.4	Massmedias deltagande i och betydelse för samtalet.....	99
2.3	Samsyn och handlingsmöjligheter	101
2.3.1	Vad är samsyn och om vad?	101
2.3.2	Ömsesidig respekt mellan kommun och företag	101
2.3.3	Stark lokal allians positivt för omvärldens bild.....	102
2.4	Lokalt samförstånd om huvudinriktning	103
2.4.1	Politiskt samförstånd viktigt för uthållighet	103
2.4.2	Betydelsen av ett brett förankrat ”varumärke”.....	106
2.5	Samverkan och samordning	107
2.5.1	Samverkan och samordning i nätverk: visioner styr – inte kommandon	107
2.5.2	Partnerskapets möjligheter och förutsättningar – den ömsesidiga nyttan	111

2.5.3	Kontraktet som kodifiering av åtagandena för samverkan och samordning	112
3	Modellens ofullständiga tillämpning i Söderhamn.....	115
3.1	Snabbhet och samverkan mellan kommunen och Söderhamnskommittén.....	115
3.2	Tidigt etablerat förtroende	116
3.3	Profilering av insatserna	116
3.4	Söderhamns näringslivsstruktur och arbetsmarknad	120
4	Lärdomar för näringspolitiken.....	125
4.1	Om samverkan, sektorssamordning och integration	125
4.2	Kriterier för externt engagemang.....	129
4.3	Interventionens karaktär	130
4.4	Kriterier för framgång i omställningsfasen	133
4.5	Kriterier för utvärdering av resultatet.....	134
	Söderhamnsprojektets förlopp – utifrån dokument och annat skriftligt material – Arne Granholm, ekonomie dr	137
	Mediernas roll för att förändra den lokala opinionen – Jonas Jonsson, journalist och mediereporter på tidningen Vision	155
	Från specialistfunktion till övergripande kommunal strategi – om Söderhamns näringspolitiska organisation Arne Granholm, ekonomie dr	167
	Summary:	
	The "Söderhamn initiative"– from decline to growth.....	177

Söderhamnsgreppets betydelse för de
ändrade attityderna i Söderhamn – eller
en berättelse om hur en krisort reste sig
på nio

*av Mattias Guander och Samuel Sehlberg, journalister
på Hälsinge Kuriren*

1 Inledning

Torsdagen den 13 december 1996 beslutar riksdagen att F 15 ska läggas ner. Den lokala kampen för Hälsinge Flygflottilj är över. Nästan 500 arbetstillfällen försvinner i ett slag från en redan hårt drabbad Norrlandskommun. I riksdagskammaren hörs spridda applåder. I Söderhamn pratar man om landsbygdsdöd, trots ett utlovat statligt åtgärds paket.

I dag har ett och ett halv år gått sedan beslutet. Och Söderhamn lever – utan F 15. Arbetslösheten minskar och det andas en framtidsoptimism i Söderhamn som inte funnits sedan massaindustrins glansdagar på 60-talet. Pratet om ”Döderhamn”, om Söderhamn som en kommun som tynar bort, har tystnat. I stället diskuteras det satsningar på IT och utbildningar. Företag och statliga verk, som tidigare bjöd in till avskedsceremonier, lockar numera med rekryteringsmöten på Söderhamns teater. Och folk vill ha jobb, och de vill ha jobb i Söderhamn. De förändrade attityderna, andan, den omtalade Söderhamnsandan, märks påtagligt i bygden.

Under våren har vi gått igenom drygt två års tidningsartiklar om F 15 och intervjuat en rad personer som har varit – och är – inblandade i den process som pågår. När vi inledde arbetet var utgångspunkten just den här positiva känslan. Hur har den uppstått? Varför? Varför blev inte nedläggningen den ”dödsstöt mot hela bygden” som många befarade? Genom att beskriva tiden före och efter försvarsbeslutet samt genom att prata med centrala personer i arbetet som pågår, vill vi försöka skildra hur snabbt ett av kommunens bitt-raste och mest kraftödande nederlag förvandlats till en möjlighet. En möjlighet som just nu håller på att tas till vara.

Bruksmentaliteten, den som säger att någon annan fixar jobben, är på väg att bytas ut. Allt fler inser att ingen annan löser problemen. Ska något bli gjort måste söderhamnarna göra det själva. En paradox givetvis, eftersom Söderhamn knappast lyckats utan kraftfulla statliga ingrepp, i det här fallet av Söderhamnskommittén. Utan de statliga insatserna hade vändningen av Söderhamns negativa trend varit oändligt mycket svårare. Det är de flesta överens om. Eller som Stig Wigren, kommunstyrelsens ordförande, säger: "Utan Söderhamnskommittén hade vi varit i djup kris i dag, oavsett vad vi hittat på från kommunens sida."

I Ängelholm – Söderhamns "fiendeläger" under F 15-kampen – går allt sin gilla gång. Om F 15 funnits kvar hade förmodligen allt gått sin gilla gång även i Söderhamn. Var hade kommunen varit då? Hade IT-satsningen hunnit lika långt som i dag? Omstruktureringen av näringslivet? Ingen vet, men så gott som alla verkar eniga om att läget varit kärvare än i dag.

Men än är det inte över. Arbetslösheten är fortfarande hög i Söderhamn och i resten av länet. Mycket arbete återstår innan vi vet om det omtalade Söderhamnspaketet innehöll mer än kejsarens nya kläder, och mer än tillfällig lindring. Men en sak är säker; det senaste året har frigjort krafter som Söderhamn inte klarat sig utan.

Det finns en slående samstämmighet bland de personer vi pratat med i anslutning till arbetet med Söderhamn efter F 15. Det har inte spelat någon roll om frågan ställts till företrädare för näringslivet, politiker eller "vanliga söderhamnare" – svaret har blivit det samma: Den största skillnaden i Söderhamn idag jämfört med tiden före nedläggningen är att det finns en framtidstro i bygden. Folk vågar tro och hoppas på Söderhamn igen. Och den känslan är definitivt Söderhamns viktigaste tillgång. Inga ultramoderna optikablar, storslagna visionsprogram eller regionalpolitiska miljoner kan ersätta ett sinande förtroendekapital bland kommuninvånarna.

2 Historiebeskrivning

2.1 Den ovissa tiden inför försvarsbeslutet

Söderhamn tisdag den 30 januari 1996

Klockan är sju på morgonen. Det är en kall och mulen vinterdag, som ska bli ännu dystrare om en timme. Farhågorna att Hälsinge Flygflottilj, som firade 50 år 1995, ska läggas ner kommer snart att bekräftas.

De anställda på F 15 är på väg till sina jobb medan flottiljchefen Christer Hjort förbereder sig för vad han senare ska kalla "sin tyngsta delgivning någonsin". Dagen före har flygvapenchefen Kent Harrskog meddelat att Hälsinge Flygflottilj inte finns med i hans förslag till framtidens luftförsvar. Hjort samlar sina mannar i mäs-sen och berättar om Harrskogs beslut. Förstämningen på flottiljen är stor, trots att många redan anat det värsta.

Spekulationerna har varit i full gång under flera månader men först nu finns det svart på vitt - F 15 finns inte med i Harrskogs förslag; F 10 i Ängelholm blir kvar och Hälsinge Flygflottilj läggs ner, liksom F 4 i Ljungbyhed och F 14 i Halmstad. Ekonomiska skäl talar för Ängelholm, liksom närheten till flygutbildningen och

att personalrekryteringen är smidigare i södra Sverige, skriver Harrskog.

Torsdag den 1 februari 1996

Flygvapenchefen Kent Harrskog lämnar över sitt material till överbefälhavaren Owe Wiktorin. I början av mars ska ÖB vara klar med sitt arbete och då tar den politiska beredningen över. Regeringen ska säga sitt innan det slutgiltiga beslutet fattas i riksdagen den 13 december.

Harrskogs förslag är just inget annat än ett förslag, men få tror att ÖB eller försvarsutskottet ska göra några dramatiska omkastningar i flygvapenchefens material. Några veckors misströstan och uppgivenhet ersätts av en brinnande kamplust. Söderhamn inleder operation övertalning. Påtryckningsgrupper bildas, politiska och opolitiska, det förbereds vykortskampanjer och uppvaktningar. Kommunalrådet Stig Wigren, flottiljchefen Christer Hjort, näringslivsföreträdare och folk på gatan pratar om att ta strid för F 15, "Söderhamns hjärta", som någon kallar flottiljen.

Stockholm den 30 mars 1996

Kommunledningen kallar den här fredagen för Dagen D. Klockan tio över elva sätter sig Stig Wigren, näringslivsrådet Hans-Olof Olsson, centerpartiets gruppleadare Lennart Olsson och kommunens planeringschef Kerstin Oremark på tåget till Stockholm. De har fått en timme med försvarsminister Thage G Peterson. En timme att övertyga honom om att F 15 behövs, i försvaret, i Söderhamn. Delegationen menar att det är hög tid att Söderhamns argument tas på allvar. "Vi har ett mycket bra koncept", säger en trosviss Wigren.

Klockan 15.30 är det dags. Föredragningen, som repeterats in i minsta detalj, går bra och 58 minuter senare kommer de ut från konferensrummet på Försvarsdepartementet. Hans-Olof Olsson och

de andra känner att de gjort allt de kunnat, att argumenten för F 15 och Söderhamn en gång för alla har nått fram till högsta ort.

Söderhamnsgruppen passar också på att bjuda in försvarsministern till F 15, en flottilj som han hittills aldrig besökt.

På hemmaplan diskuterar Söderhamnsandan möjligheterna att iscensätta en stor demonstration. Man vill visa att hela landskapet står bakom kampen för flygflottiljen, att Hälsingland inte tänker acceptera någon nedläggning. Inte efter nedläggningen av akut-sjukhuset i Söderhamn, inte efter 5 000 förlorade industrijobb de senaste 20 åren.

Årets första-majtåg blir mer än en traditionell politisk manifestation. Närmare 2 000 söderhamnare marscherar genom stan. "F 15 kvar – ett politikeransvar", "F 15 en samhällsresurs", budskapen om solidaritet, rättvisa och arbete åt alla får samsas med plakat för flottiljen. En politisk fråga som engagerar alla, som till och med får den blåaste blå att delta i en demonstration den heliga arbetardagen första maj.

Veckan före nappade Thage G Peterson på Söderhamns inbjudan och besökte F 15. I en stram blå långrock vandrade Peterson runt i duggregnet, förevisad flottiljens främsta fördelar. Under det två timmar korta besöket matas Peterson full med information om F 15:s oundgängliga roll i framtidens försvar. Det överlägsna övningsområdet i luftrummet och närheten till huvudstaden och tätbefolkade Mälardalsområdet är tunga argument för F 15, som än en gång repeteras för försvarsministern.

Under sommaren får F 15 besök av flera riksdagsmän och ledamöter från försvarsutskottet. Tongångarna är positiva från de flesta håll och hoppet tänds åter i Söderhamn. "Det är en öppen fråga. Söderhamn ska inte kasta yxan i sjön", säger till exempel Pär Granstedt, centerpartiets man på försvarsdepartementet, under sitt Söderhamnsbesök.

Men sommaren 1996 – en av de varmaste i mannaminne – avslutas med en riktigt kalldusch. En läcka på Försvarsdepartementet gör att morgontidningen Svenska Dagbladet den 30 augusti kan avslöja innehållet i försvarsministerns proposition, som ska pre-

senteras för centerpartiets och socialdemokraternas partigrupper fyra dagar senare. Enligt SvD är de båda partierna överens.

"Flygflottiljen F 10 i Ängelholm får vara kvar, medan F 15 läggs ned. Efter tunga Skånepolitikernas och partikamraters uppvaktning är det sannolikt att försvarsministern inte förmår att lägga ned båda Ystad och Ängelholm", skriver Svenska Dagbladet.

En hätsk debatt följer mellan bestörta lokala socialdemokrater och centerpartister. Socialdemokraterna i länet menar att s-toppen fått vika sig för starka centerkrafter i c-fästena i Skåne. Centerföreträdarna kontrar med att beslutet är socialdemokraternas och att sossarna borde lägga sitt krut på F 15-kampen i stället för på "käbbel", som gruppledaren Lennart Olsson kallar ordkriget.

Trots att det är mer än tre månader kvar till riksdagen ska fatta försvarsbeslutet, den 13 december, tycks luften gå ur F 15-kampen. Vid ett besök i Gävle lovar statsminister Göran Persson att Söderhamns ska kompenseras vid en nedläggning; allt verkar klap-pat och klart.

Länsarbetsdirektör Linnéa Arvius och Stig Wigren räknar och kommer fram till att det behövs minst 1 500 jobb för att ersätta en tredjedel så många förlorade F 15-jobb. Den befolkningsminskning som en nedläggning för med sig slår hårt mot hela kommunen.

Den 20 september 1996

Klockan 13.50, nästan en timme försenat, landar regeringsplanet på Söderhamns flygplats. I planet sitter näringsminister Anders Sundström och arbetsmarknadsminister Margareta Winberg. De ska presentera det statliga åtgärds paket som statsminister Persson utlovade ett par dagar tidigare vid sitt Gävlebesök.

Symboliken är slående när Sundström sätter sig i Wigrens ord-förandestol i kommunstyrelsens sammanträdesrum på Rådhuset. Nu är det inte längre upp till kommunledningen att klara ut Söderhamns svåra situation, nu tar starkare krafter över. Sundström och Winberg pratar om "unika insatser" och att "regeringen kommer att göra sitt yttersta för att kompensera Söderhamn".

Fortfarande flammar en matt låga av hopp i Söderhamn, men uttalanden som "än är det inte kört" och "vi har fortfarande chansen" klingar allt ihålligare.

I mitten av oktober gör Söderhamns kommunledning sin sista stora insats i F 15-kampen. Denna gång får de 40 minuter på sig att övertyga försvarsutskottet.

Söderhamn har granskat beslutsunderlaget till försvarspropositionen som säger att det blir 40 miljoner dyrare per år att behålla F 15 på F 10:s bekostnad. Stämmer inte alls, menar man från Söderhamnhall. F 15 är billigare och nu ska de 17 ledamöterna i utskottet övertygas om att hälsingarna har räknat rätt.

Även detta möte går bra, en av ledamöterna tycker till och med att de nya uppgifterna om ekonomin är så viktiga att utskottet måste göra en ny granskning av de ekonomiska förutsättningarna för F 10 och F 15.

Fredag förmiddag den 23 november 1996

Det är det dags för söderhamnarnas sista kraftsamling för flottiljen. Närmare femhundra F 15-kämpar kliver på bussarna på Busstorget för att åka och demonstrera utanför Riksdagshuset. Många har tagit ledigt från sina jobb för att delta i demonstrationen. Trots allvaret bakom Stockholmsresan är stämningen bland demonstranterna tämligen uppsluppen. Galghumor blandas med ironiska kommentarer om odugliga politiker som inte tycks begripa vad en nedläggning ställer till med i Söderhamn.

Under en bensträckare på nerresan säger den förre riksdagsmannen Olle Östrand, s, att han inte gett upp hoppet. "Jag har varit med tidigare när man ändrat sig i sista stund", säger han, samtidigt som han tummar på en viktig liten låda. Den innehåller 349 exemplar – en till varje riksdagsledamot – av den resolution som kampanjgruppen Rädda F 15 ska läsa upp under demonstrationen.

Klockan halv tre på Slottsbacken kränger demonstranterna på sig kepsarna med "F 15 behövs"-loggan och plockar fram plakaten. En halv timme senare börjar demonstranterna tåga ner till Mynttorget utanför Riksdagshuset, fyra och fyra i bredd, i en still-

sam manifestation. Man har beslutat att lägga de slagfärdiga ram-sorna åt sidan och i stället stämma upp i en specialskriven kamp-sång.

På Mynttorget möter Britt Bohlin, vice ordförande i försvarsutskottet, och centerpartiets representant i utskottet, Anders Svärd, upp. Torbjörn Olsson, som leder kampanjgruppen, ska läsa upp resolutionen. Men innan han hinner ta till orda får Söderhamnsgruppen hjälp från oväntat håll. Karin Arthursdotter från Ängelholm och Föreningen för mänskligt boende runt F 10 är på plats för att ge F 15 sitt stöd. "Det är inte rimligt att behålla F 10 med den belastningen på miljön som vi har. Lägg ner F 10 och behåll F 15", uppmanar Arthursdotter, som tackas med en dov bandyapplåd av de hälsingska demonstranterna.

Av länets riksdagsledamöter har Karin Starrin, c, Widar Andersson, s, Thomas Juhlin, mp, och Lennart Rohdin, fp, slutit upp för att ge sitt stöd. Torbjörn Olsson får till sist läsa upp resolutionen som säger att "alla sakliga argument talar för F 15". Demonstranterna avslutar manifestationen med sin sång. Britt Bohlin berömmar Söderhamn för "den värdighet som kampanjen drivits med", innan demonstranterna återvänder till bussarna för hemfärd. Nu är det över, nu återstår bara att vänta på försvarsutskottets och riksdagens beslut.

2.2 Beslutet

Onsdag den 27 november 1996

När nyheten kommer, kommer den inte som någon överraskning. Dagens ekos middagssändning avslöjar nyheten som många har befarat: i morgon väljer försvarsutskottet att lägga ned F 15 till förmån för F 10 i Ängelholm. I ett slag utses Söderhamn som förlorare i försvarets egna inbördeskrig om vilka förband som ska få finnas kvar efter 1999. Det är även idag, den 27 november, som Kjell Nilsson, Hans-Olof Olsson och alla de som i elva månader

kämpat för F 15, inser att slaget är förlorat. Den svenska försvarspolitikerna har därmed krävt sitt offer, delvis personifierat av kommunalrådet Stig Wigren.

Strax efter Dagens ekos nyhetssändning gör han sitt första uttalande, och han gör det som förlorare. Med besvikelse i rösten konstaterar han att det ser mörkt ut för bygden. Antagligen mörkare än den skymmande vintereftermiddagen utanför det egna tjänsterummet i Söderhamns kommunhus.

Kanske tänker Stig Wigren på kommunledningens intensiva kamp för F 15:s bevarande. På kommundelegationens besök i Stockholm hos försvarsminister Thage G Peterson. Kanske skymtar Britt Bohlin och de andra socialdemokratiska och centerpartistiska utskottsledamöterna förbi, de som han så ihärdigt försökt övertala om F 15:s starka sidor. Nu röstar de för en nedläggning, trots starka, sakliga argument som ett ostört luftrum, en positiv inställning till flottiljen hos Söderhamnsborna, miljöfrågan, och flottiljens strategiska läge. Kanske funderar han på hur ofta han upprepade dessa argument för att rädda sin kommun. I dag till ingen nytta. För att inte tala om Söderhamns framtid utan bygdens tredje största arbetsgivare. Hur man än vrider och vänder på saken är Stig Wigren den 27 november, en förlorare.

Rubriken i tidningen dagen efter blir "Wigren fortsätter kämpa för flottiljen", och känns något uppgiven. Men nederlaget kommer att kännas värre.

Dagen efter sammanträder försvarsutskottet för ett av årets viktigaste politiska beslut. Som Dagens eko berättade dagen innan, stöder socialdemokraterna och centern försvarspropositionen mot en enad opposition. Röstsiffrorna blir 9-8, en röst ödelägger Östansjöns stolthet och äventyrar 480 försvarsanställdas framtid. De lokala centerpartisterna hade trots påtryckningar och Söderhamnsbjudningar sommaren 1996 inte lyckats påverka Anders Svärd i försvarsutskottet. I praktiken är det centerns enda röst som avgör försvarsutskottets beslut, Söderhamns viktigaste politiska fråga under hela 1990-talet.

I riksdagshuset kommer en upprörd Lennart Rohdin ut ur sammanträdesrummet. Folkpartistens blick är trött, arg och uppgiven.

Som oppositionspolitiker har han likt Don Quijote, fört en utsiktslös kamp mot majoritetens väderkvarnar. Nu är han bitter. När han har fått fundera en stund efter beslutet och sammanträdet, säger han att den 28:e november är hans tyngsta dag som riksdagspolitiker. Han berättar att det inte är sakskalet som avgör F 15:s framtid, i stället är det det politiska spelet som bestämmer. För enligt Rohdin finns det både centerpartister och socialdemokrater i riksdagskorridorerna som vill behålla F 15, men de vågar inte rösta efter sin övertygelse, utan följer partilinjén. "Titta bara på röstsiffrorna, säger han. Punkten om F 15 är den enda fråga där oppositionen står helt enig mot försvarspropositionen. Det tyder på att något i förslaget är fel, men vissa politiker vågar inte erkänna det".

På insändarplats i Hälsinge Kuriren framförs liknande kritik, mot riksdagsledamöter som inte följer sin egen övertygelse. G-A Sandman, före detta socialdemokrat, drar paralleller med utlokaliseringen av Kungliga justerings- och myntverket 1974, där valet stod mellan Eskilstuna och Söderhamn. Politikens brist på civilkurage förlade myntverket till Eskilstuna. Och nu upprepar sig historien.

Även personalorganisationerna på F 15 är misstänksamma mot underlaget för försvarsutskottets beslut. I ett pressmeddelande anklagar organisationerna anonyma företrädare för försvarsmakten för att ha påverkat beslutet genom att manipulera kostnaderna för en nedläggning av F 15. Ett anonymt avsänt internmeddelande, som legat till grund för försvarsutskottets beslut, har helt utelämnat siffror som talar för F 15. Skillnaden mellan Söderhamns beräkningar, baserade på flygvapnets egna prislistor, och det interna beslutsunderlaget, uppgår till 14,5 miljoner – till Ängelholms fördel. Personalorganisationerna anklagar de anonyma källorna i försvaret för lögnaktiga påståenden.

Redan i september konstaterade socialdemokraternas ordförande i Gävleborgs län, Kenth Högström att "vi alla är bedragna", och dömde ut beslutsunderlaget för försvarspropositionen som ett falsarium. Enligt underlaget skulle driftskostnaderna under fem år vara 240 miljoner högre för F 15 än F 10. Det trodde inte Kenth Högström en sekund på.

Men idag hjälper det inte Lennart Rohdin. Han går med besvikna steg från försvarsutskottets sammanträde, upp till sitt riksdagsrum. Han hade hoppats in i det sista på en vändning, men kan nu konstatera att centern inte röstat nej.

Utskottssammanträdet var den sista möjligheten till vändning, i kammaren är prestige inför partiledningarna alltför stor. Varken centerpartister eller socialdemokrater vågar utmana partipiskan, det vet Lennart Rohdin. Han vet att detta var slutet för F 15, och ett svenskt flygvapen i Söderhamn.

I nästa ögonblick funderar han över väljarna, vad de ska tro nu när sakskalet inte fick fälla avgörandet. Hur ska han nu kunna motivera sitt eget politiska arbete? Han känner att frågan om F 15 gått så långt att den blivit ett svek mot väljarna. Nu kan han bara invänta debatten och röstomgången i riksdagskammaren den 13 december. Men Lennart Rohdin vet att riksdagsdebatten bara är en formalitet. Han är också en förlorare efter försvarsutskottets beslut.

Klockan 9.00 den 13 december 1996

Fru talman Birgitta Dahl öppnar försvarsdebatten i riksdagens plenisal. I elva timmar debatteras Sveriges framtida försvar. Argumenten känns igen av alla. Oppositionen och Lennart Rohdin talar om bristande "säkerhetspolitiskt tänkande", om "uttunning av försvarets slagkraft i Mellansverige". Annika Nordgren från miljöpartiet vill lägga ned F 10 och F 10. Karin Starrin, c, är missnöjd med beslutsunderlaget, och konstaterar att miljöförutsättningarna är bättre på F 15 än vid både F 10 och F 10. Försvarsutskottets vice ordförande, socialdemokraten Britt Bohlin, talar om "digert beslutsunderlag", "ett flexibelt försvar" och att "sanningen bakom beslutet omfattar närmare 4 000 sidor".

F 15 är en av dagens hetaste frågor, men knappast någon tar åt sig argumenten. Plenisalen gapar tom, ett 40-tal riksdagsledamöter lyssnar förstrött på en debatt som mest anses vara ett spel för galleriet.

Klockan kvart i åtta är debatten avslutad. På ljustavlan lyser resultatet: 179 ja, 125 nej, 12 avstår och 33 frånvarande. F 15 i Söderhamn är därmed formellt nedlagt.

Spridda applåder hörs i plenisalen när resultatet kommer upp. Lennart Rohdin konstaterar i stället att inte ens länets socialdemokrater vågat rösta emot partilinjén, utan bara lagt ned sina röster. Landshövding Lars Eric Ericsson är upprörd över riksdagens okloka beslut. Ingen uttrycker ett uns av förvåning, beslutet var väntat.

Men beslutet är ändå tyngst för Söderhamns kommunledning. Bara en stund efter beslutet printas ett fax ut på Hälsinge Kurirens redaktion, undertecknat av Stig Wigren och Kjell Nilsson. Och anslaget är tydligt:

”Nedläggningen av F 15 är djupt beklaglig. Vi har från kommunens sida gjort allt som står i vår makt att rädda flottiljen. Men våra argument har inte beaktats”, lyder inledningen. Men Stig Wigren orkar tillägga att han tror helhjärtat på Söderhamnspaketet och på en långsiktig strategi som leder till en bra utveckling för Söderhamn.

På den berörda arbetsplatsen, som alla debatterar om, på flygflottiljen i Östansjö, har flottiljprästen Bertil Hofverberg tänt levande ljus. Klockan är strax efter sju, stämningen är naturligt nog dämpad. Beslutet kom till de berörda via radion. Några befäl sjunger ”nu ska hela rasket rivas”, lätt ironiskt. Stabschefen Sven Johnsson säger att flottiljens öde varit beseglat hela hösten, efter Svenska Dagbladets skrivelser i september. Nu behöver de sörja tillsammans.

”Det kan vara svårt att få några kommentarer i kväll”, säger han. ”En kväll som denna vill grabbarna naturligt nog vara ifred.” Men för Söderhamns kommun var historien långt ifrån färdigskrivnen.

3 Om Söderhamn efter F 15

– intervjuer med nyckelpersoner i arbetet med omställningen av Söderhamn

3.1 Thage G Peterson, tidigare försvarsminister, och näringsminister Anders Sundström

Redan på sommaren 1996, ett halvår före försvarsbeslutet, är försvarsminister Thage G Peterson klar över faktum; F 15 i Söderhamn måste läggas ner.

Hemma hos Peterson i Nacka – i en hammock – börjar Söderhamnspaketet ta form. Peterson och centerledaren Olof Johansson syr ihop ett åtgärds paket som ska kompensera Söderhamn för nedläggningen av F 15. Att de flesta politiska beslut utformas på mer informella ställen än i representativa konferensrum i Rosenbad är ett välkänt faktum. I bastun, korridorer, på puben eller i en hammock, det är inget konstigt med det. Vad som är anmärkningsvärt i sammanhanget är att Peterson och Johansson gungar sig fram till Söderhamns paketet redan i augusti 1996, fem månader före riksdagens formella nedläggningsbeslut.

– Under min semester på Gotland funderade jag mycket på Söderhamn och vad en nedläggning skulle innebära. Jag förstod ju vartåt det lutade eftersom ÖB lagt sitt förslag och där fanns inte F 15 med, berättar Thage G Peterson.

Efter semestern, i början av augusti, träffar Peterson statsminister Göran Persson på Harpsund. Peterson vet att F 15 kommer att läggas ner och att det krävs ett kraftfullt åtgärds paket för att Söderhamn ska klara en smäll av det slaget.

– Både Persson och näringsminister Anders Sundström var helt införstådda med att något måste göras i Söderhamn. Annars skulle det inte gå att vända den negativa utveckling som Söderhamn haft i många år, säger Peterson.

Närings- och handelsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet med Margareta Winberg i spetsen och finansminister Erik Åsbrink involveras i arbetet.

I slutet av månaden har Peterson en heldagsföredragning för regeringen där han klargör läget i försvarsfrågan i allmänhet, och i Söderhamn i synnerhet.

Några dagar senare är det dags för "hammocköverläggningen". Socialdemokraterna behöver stöd från något annat parti för att få igenom försvarsbeslutet. Centerpartiet ligger närmast till hands efter att flera tidigare stora uppgörelser träffats med partiet. Olof Johansson bjuds hem till Thages och hustrun Marions villa i Nacka. En fin sensommardag beseglas så F 15:s öde. I en hammock. Johansson är överens med Peterson; det är nödvändigt att lägga ner F 15. Lika nödvändigt är det att kompensera Söderhamns kommun för nedläggningen.

– Jag och Olof hade träffats redan på sommaren på Gotland för att diskutera försvarsbeslutet, men de diskussionerna rörde bara försvarspolitik, inte regional- eller näringspolitik. Men när vi väl var överens då träffades vi hemma hos mig och ställde oss frågorna: Vad får det här för effekter? Var fordras det specialinsatser?

Redan här är Peterson klar över vad åtgärds paketet för Söderhamn måste innehålla. Åtminstone delvis. Socialdemokraterna har vid flera tillfällen tidigare tagit till utlokaliseringar av statliga verksamheter – omstridda, men i flera fall framgångsrika. Nu är det dags igen.

– Jag var klar över att det fordrades utlokaliseringar av jobb och att Söderhamn behövde en ny näringslivsstruktur. Framför allt var det väldigt viktigt att det inte var någonting som tillhörde gårdagen, utan det måste vara något som blickar framåt, som gör att ungdomen stannar i Söderhamn.

Det var också viktigt att ge fler kvinnor jobb i Söderhamn.

Söderhamnskommittén tillsätts och ger de statliga verken i uppdrag att inventera sina verksamheter för att finna jobb med IT-inriktning som kan flyttas till Söderhamn.

Peterson är medveten om problemen med utlokaliseringar av statliga verksamheter. Det är oundvikligt att människor kommer i kläm, människor som inte kan eller vill flytta med sina jobb. Men Peterson menar att man får ta det onda med det goda. Utflyttningen från skogslänen och glesbygden är ett dubbelt problem. Dels sätter det utflyttningskommunerna i en svår sits, dels får de attraktiva storstadsregionerna problem med "växtvärk". Utlokaliseringarna är ett sätt att balansera den utvecklingen, menar Peterson.

– Det är inte bara önskvärt att motverka den här utvecklingen, det är nödvändigt, säger Peterson.

Vad som aldrig kom fram i debatten inför 1996 års försvarsbeslut var att det avgörande slaget utkämpades mellan F 15 i Söderhamn och F 16 i Uppsala. F 10 i Ängelholm, som framställdes som Söderhamns huvudmotståndare i spelet om flottiljerna, försvann tidigt ur nedläggningsdiskussionerna, enligt Peterson.

– Att lägga ner Ängelholm hade inte löst någonting mer än kortsiktigt och det diskuterades egentligen aldrig. Det var hela tiden fråga om placeringarna av flottiljerna i Mellansverige. Eftersom ÖB hade kvar F 16 i Uppsala i sin försvarsmaktsplan och alla utredningar och expertutlåtanden talade till Uppsalas förmån, så insåg jag att det inte skulle vara möjligt att aktualisera en nedläggning av F 16.

En insikt som var nog så svår för Thage G Peterson. Hans band till Söderhamn är starka sedan hans år som industriminister på 80-talet. Mellan 1982 och 1988 tog han emot ett antal delegationer från Söderhamn. Riksdagsmannen Olle Östrand kände han sen tidigare och nu blev han även bekant med kommunalråden Hans-Olof Olsson, Henny Fager och Stig Wigren.

Under uppvaktningarna på 1980-talet fick Thage G Peterson klart för sig att Söderhamn var en kommun som råkat värre ut än många andra kommuner. Flera tunga företagsnedläggningar följde slag i slag, bland annat lade Korsnäs ner massfabriken i Marma,

Stora köpte upp Bergvik & Ala och lade ner stora delar av verksamheten, Kockums lades ner.

– Jag kände ju till allt det här, hur hårt Söderhamn drabbats under 80-talet. Som industriminister var jag med och beslutade om särskilda åtgärder för Söderhamn.

Peterson säger att det var "oerhört betydelsefullt" för Söderhamnspaketets tillkomst att han kände till Söderhamn så väl som han gjorde.

– Samtidigt så var det väldigt plågsamt för mig att fatta beslutet att lägga ner F 15, eftersom så många trodde att jag skulle rädda Söderhamn. Men i det avseendet betydde mina relationer till Söderhamn ingenting. Jag fattade ett beslut på försvarspolitiska grunder. Men för paketet var det betydelsefullt att jag fått ständig Söderhamnsinformation. Det har pratats om att Söderhamnspaketet var ett sätt för regeringen att lindra ett dåligt politiskt samvete. Att nedläggningen av F 15 var en del i ett större politiskt spel. För att få med sig centerpartiet i försvarsbeslutet gick det inte an att lägga ner F 10 i Ängelholm, ty där var centerintressena för starka. Men att så skulle vara fallet är helt fel, enligt Peterson.

– Under alla de gånger jag och Olof Johansson satt med försvarsplanerna så diskuterade vi inte regionalpolitiken en enda gång. Vi skulle fatta ett försvarspolitiskt riktigt beslut, inget annat.

– Att Söderhamnspaketet skulle vara ett utslag av dåligt politiskt samvete stämmer inte. Snarare handlar det om politisk klokskap och politiskt hänsynstagande. Jag är gammal i gården och vet vad olika beslut kan innebära för enskilda människor och för regioner. Det är man inte okänslig för.

Resonemanget gick ut på att orter som Umeå, Borås och Linköping, som också drabbades av nedläggningar av militära förband, är tillräckligt starka för att klara en nedläggning av egen kraft. Orterna är expansiva och har högskolor eller universitet. Peterson menar att det inte tar dem mer än två, tre år att "läka sårerna av en nedläggning". Men Söderhamn skulle inte klara att bli av med en av sina största arbetsgivare i ett slag, utan extraordinära insatser från regeringen.

I sommar har två år gått sedan Thage G Petersons sommargrubblrier på Gotland. Omstruktureringen av Söderhamns näringsliv pågår för fullt och hittills har inte Peterson sett något som gör att han tvivlar på att Söderhamn kommer att lyckas med sina föresatser; att bli en attraktiv Norrlandskommun.

– Det är aldrig roligt att signera ett nedläggningsbeslut. Men det är med glädje som jag varit med om att ha tagit initiativ till något nytt som ska växa fram i Söderhamn. Nu hoppas jag att Söderhamn får en bättre och tryggare framtid än vad fortsatt militärverksamhet skulle fört med sig. Man kan aldrig bygga en framtid om en så betydelsefull verksamhets existens ska tas upp till prövning vart fjärde år.

I våras var näringsminister Anders Sundström i Söderhamn och träffade företrädare för kommunen respektive de statliga verk som lokaliserats till orten. Och han är mycket nöjd med vad han fick se och höra.

– Det var påfallande att se den entusiasm och framåtanda som i dag finns i Söderhamn, säger Sundström, men som samtidigt påpekar:

– Mycket arbete återstår med att förvalta och utveckla Söderhamnspaketet, men det råder ingen tvekan om att de insatser som regeringen gjorde, och det lokala engagemang som finns, har bidragit till en ljus framtidsbild för kommunen.

Söderhamnskommitténs arbete har gått fort; alltför fort varnar en del. Förankringsarbetet har fått stryka på foten och inte mycket av det som händer i Söderhamn i dag har initierats i Söderhamn. Hittills har Söderhamnsgreppet, som arbetet kommit att kallas, varit centralstyrt. Och visst, bakslag kommer att följa, det är ofrånkomligt, menar Peterson.

– Söderhamn kommer att råka ut för det andra omstruktureringsorter har gjort. Det blir ett och annat som inte går, det blir konkurser, men förhoppningen är ju att de verksamheterna ska ersättas med något annat.

Skulle Söderhamn misslyckas med att fortsätta den positiva utveckling som iscensatts av Söderhamnskommittén så finns det hjälp att få.

– Dörren till Regeringskansliet är inte stängd för gott. Vi vill ju se att statens åtagande uppfylls och att det här ska lyckas och vara framgångsrikt.

Peterson säger att han inte vill spekulera i om Söderhamnsgreppet kommer att tas på andra orter i framtiden. Men i nästa andetag håller han det inte för osannolikt.

– Olika regionala utvecklingsprogram har varit oerhört betydelsefulla för många platser. Det är en god socialdemokratisk näringspolitik och jag hoppas inte att den kommande s-regeringen kommer att stänga dörren för såna insatser. Däremot tror inte Anders Sundström att Söderhamnsgreppet kommer att bli en mall för framtida regionalpolitik.

– Regeringens insatser i Söderhamn är unika och extraordinära. Men regionalpolitiken befinner sig i stark förändring och i dag gäller det att i större utsträckning än tidigare bedöma eventuella åtgärder utifrån regionernas förutsättningar och möjligheter. I den meningen kan säkert erfarenheterna från Söderhamn komma till nytta.

3.2 Lars Jeding, ordförande i Söderhamnskommittén

Med eller utan F 15, Söderhamn låg illa till.

– Söderhamn var vid vägs ände och hade kommit till en punkt där det inte fanns utrymme för någon bruksnostalgi, säger Lars Jeding, ordförande i Söderhamnskommittén.

Kommunen hade tre möjligheter:

1. Acceptera situationen och låta tillbakagången fortsätta.
2. Hoppas på ett kraftigt uppsving för basindustrin.
3. Slå in på en helt ny väg.

– Två av alternativen kunde man utesluta direkt; det fanns ingen som kunde gå på "fäbodsalternativet", och en återgång till den gamla industristrukturen var inte realistisk. Då fanns det plötsligt bara ett alternativ kvar, man måste göra något nytt, säger Jeding.

Vi träffar Lars Jeding på Regeringskansliet i Stockholm. I kommittélokaler finns en liten sydhälsingsk oas. En flagga med Söderhamns stadsvapen och en stor plansch med Oscarsborg lyser upp. Det är här en stor del av arbetet med byggandet av det nya Söderhamn har skett. Det absolut viktigaste i inledningsskedet för Söderhamnskommittén var enligt Jeding att presentera en trovärdig vision. Inget ouppnåeligt flum, utan en realistisk bild av det framtida Söderhamn.

– Det gick väldigt fort att lokalt nå politisk enighet kring den här visionen, säger Jeding, och det beror på att ingen kunde peka på ett alternativ. Söderhamn hade kommit till en punkt där alla – från vänsterpartister till moderater – hade insett att något drastiskt måste göras.

– Ska man gå in med en sådan här stark intervention som Söderhamnskommittén har varit, måste det finnas en mognad och det hade Söderhamn. Gör man kommunalpolitiskt käbbel av sådant här så blir det ingenting, säger Jeding.

Politikerna var övertygade. Nu återstod resten, drygt 28 000 söderhamnare måste lämna flottiljen bakom sig och se framåt.

– En kombination av tur och att vi från kommunen och kommittén tillsammans med andra aktörer agerade väldigt snabbt gjorde att Caterpillar, skogsmaskinföretaget, valde Söderhamn. Den etableringen var mycket viktig för att svänga den allmänna opinionen. Söderhamnarna fick ett bevis på att vi utträttade saker när positiva händelser började inträffa.

Att skepsisen till Söderhamnskommittén var stor till en början tror Jeding beror på att gemene man "inte riktigt förstod vidden av interventionen".

– Många trodde att själva grejen var de statliga myndigheterna. Men deras viktigaste betydelse har varit att skapa en minsta kritisk massa för att förändra arbetsmarknaden. Vi flyttar in en lokal marknad för t.ex. IT-företag. Patent- och registreringsverket, t.ex., har ett mycket stort IT-utvecklingsbehov. Sedan fanns det förstås en stor lokal stolthet i det här med stridsflygarna som man inte kan bortse ifrån. Redan vid sitt första besök i Söderhamn, i september 1996, sade Jeding att "det bästa som kan hända Söderhamn är att

F 15 läggs ner". Då var det som att svära i kyrkan, i dag är det många som ger Jeding rätt.

– Avsikten med uttalandet var att vända perspektivet. Man hade hållit på så länge med demonstrationer och det som Stig Wigren kallar sorgearbetet. Det här blev startskottet för en förändring, säger Jeding.

En förändring som är påtaglig i hela kommunen, en förändring som måste fortsätta för att Söderhamn ska kunna kalla sig framtidsort. Jeding tror att det virtuella utbildningscentrumet, VUC, som byggs upp i Söderhamn kan få en avgörande betydelse för utvecklingen i kommunen.

– Det är oerhört mycket viktigare än om regeringen lagt en högskola i Söderhamn, för en sådan blir per definition väldigt smal. Du måste välja en specialitet och det är inte säkert att utvecklingen går på den linjen. Med en virtuell växel kan du koppla upp dig på olika högskolor och universitet runt om i världen och sen plocka hem den utbildning som passar till Söderhamn. Det är unikt i Sverige. Andra viktiga delar för att arbetet ska lyckas är att Söderhamn bygger upp en "Stockholmsambassad" och fått igång en ny fungerande näringslivsorganisation.

– Det är inte mycket av det som nu händer i Söderhamn som inte har passerat de här rummen. Och då måste man bygga något liknande, säger Jeding, som varnar för en djup depression för Söderhamn om arvet efter Söderhamnskommittén inte förvaltas på ett bra sätt.

– Det här är ett mycket stort ansvar för politiker och näringsliv i Söderhamn. En förutsättning för att det ska lyckas är att den politiska enigheten kring utvecklingen i Söderhamn bevaras. Ingenting kommer gratis till Söderhamn. Man kan inte slå sig till ro utan tempot måste fortsätta att öka.

Det nu alltmer omtalade "Söderhamnsgreppet" är genomförbart även i andra kommuner. Men om greppet kommer att kopplas igen, det är en politisk fråga, menar Jeding.

– Det här teorigreppet är ju ett oerhört mycket mer kraftfullt instrument än vad den traditionella arbetsmarknads- eller näringspolitiken är. Viktigt att notera är att Söderhamn inte har fått särskilt

mycket mer pengar under den här perioden än vad man fått med traditionell regionalpolitik. Så för aktiebolaget Sverige är "Söderhamnsgreppet" rent affärsmässigt ett bra beslut. Kommittén har kostat fyra miljoner sedan vi startade, det är mycket lite med tanke på vad som redan åstadkommits.

Jeding för ett kontroversiellt resonemang om landets krisande kommuner och regionalpolitiken. Jeding menar i princip att det är mycket svårt för en tredjedel av landets trehundra kommuner, hundra mittenkommuner behöver stöd och hjälp för att få en positiv utveckling, medan hundra kommuner, de flesta i södra Sverige, klarar sig själva. I resonemanget placerar Jeding Söderhamn efter F 15 i nedre delen bland mittenkommunerna.

– Den traditionella regionalpolitiken går i hög grad ut på att hjälpa dem som har det allra knackigast. Det innebär utvecklingsmässigt att de flesta pengarna bara föröds. Skulle politikerna ha modet att säga att vi ska lägga alla regionalpolitiska och näringspolitiska pengar på mittengruppen och släppa den sista gruppen, då skulle man få en enorm dynamisk effekt, vilket skulle gynna alla kommuner.

– Men det är svårt för rikspolitiker att acceptera att hundra kommuner inte kommer att finnas som levande självständiga bygder om tio år.

Om fem år tror, eller snarare hoppas, Jeding att Söderhamn har ett varierat näringsliv med en dominans av kunskapsföretag inom kommunikation och IT. Lyckas Söderhamn skapa bra utbildningsmöjligheter och bra förutsättningar för företag, främst inom IT-sektorn, ser Lars Jeding en ljus framtid för kommunen.

– Det som gläder mig mest är inte bara de här enskilda delarna i Söderhamnskommitténs arbete, utan de förändrade attityderna man ser i Söderhamn. För de har chansen att bli bestående.

3.3 Ronny Svensson, rådgivare och forskare i regionala frågor

Vid halvårsskiftet avvecklas Söderhamnskommittén. De följande månaderna blir de viktigaste – och svåraste – på många, många år för Söderhamns kommun. Det anser Ronny Svensson, forskare och rådgivare i regionala frågor.

– Etableringarna av de nya jobben är än så länge bara i en inledningsfas och alla är glada för jobben som kommer. Men det finns ingen som granskar för att se om det finns några hakar i det hela. Risker finns att kommunen, näringslivet och alla andra i Söderhamn nöjer sig med det faktum att Söderhamn fått nya jobb och hjälp att ställa om sitt näringsliv.

Ronny Svensson menar att den pågående strukturomvandlingen inte får ses som en åtgärd som blir färdig, som något bestående.

– Förr kunde man göra en strukturomvandling som höll i 20 år, det går inte längre. Strukturomvandlingarna pågår hela tiden och man kan aldrig slå sig till ro. Man måste veta att det kommer nya utmaningar hela tiden. En stor del av utmaningen ligger i att förvalta alla de nya jobb som placerats i Söderhamn det senaste året. Statliga administrationsjobb har inte längre automatiskt en trygghetsstämpel på sig, snarare tvärtom, framhåller Svensson.

– De nya jobben ska bara vara en inkörsport för andra jobb och för att utveckla andra branscher. Man måste vara medveten om att de stora statliga administrationsfunktionerna kommer att krympa i framtiden. Det gäller att vidareutveckla jobben och verkens funktioner, och nu är det inte längre staten som står för den utvecklingen. Nu måste Söderhamns kommun och näringsliv ta över och göra utvecklingen till sitt eget race.

De nya jobben och verksamheterna, främst inom IT-sektorn, som håller på att skapas i Söderhamn måste få en bättre och mer direkt koppling till utbudet av utbildningar. Söderhamn har förvisso ingen egen högskola – och kommer förmodligen inte heller att få en under överskådlig framtid – men de attraktiva och kvalitativt bra utbildningarna i Gävleborg måste ändå bli fler. För att det ska

lyckas måste samarbetet mellan Söderhamns kommun, näringslivet och högskolorna förbättras, enligt Svensson.

– Erfarenheten visar att för att få framgång i långsiktigt utvecklingsarbete av det här slaget måste man ha bredd på kompetensutvecklingen. Parallelliteten mellan utbildning och jobb måste bli större. Det är särskilt viktigt i små kommuner att de som höjer sin kompetens har chans att få jobb på orten. Risken är annars att de som skaffar sig den nya kompetensen får jobb på andra orter och försvinner från arbetsmarknaden i Söderhamn.

Ronny Svensson nämner Karlskrona i Blekinge som en ort där man lyckats bygga upp och anpassa utbildningar till ett framgångsrikt näringsliv inom främst telekommunikation. I Blekinge har man också valt att sprida högskolans verksamheter på flera orter. Ronneby har i dag över 1000 studenter.

– Där har man mycket kvar att göra i Gävleborg och Söderhamn. Högskolan i Gävle/Sandviken har snarare snävat in sin verksamhet genom att döpa om sig till högskolan i Gävle och genom att flytta högskoleplatser från Sandviken till Gävle.

Den moderna informationstekniken gör att Svensson ser en möjlighet för Söderhamn att samarbeta med flera högskolor, inte bara i Sverige, utan även i andra länder. Tankar som delas av kommunledningen och Söderhamnskommittén och som går under namnet VUC, Virtuellt utbildningscentrum. Idén med VUC är att man via modern informationsteknologi ska kunna plocka hem de utbildningar från högskolor och universitet, men också från andra kunskapskällor, som man vill ha till Söderhamn.

– Det är en bra idé. Med dagens teknik finns det ingen anledning låsa sig till en enda högskola, säger Svensson.

Tvärtemot vad många andra samhällsvetare hävdar, tror Svensson att kommunernas roll kommer att stärkas i framtiden. Utan en stark kommunledning, ingen bra näringslivsutveckling, resonerar Svensson. Det kommer inte att räcka med att anställa en aldrig så briljant näringslivschef, som Söderhamn planerar att göra.

– Det gäller för kommunerna att profilera sina insatser för att locka företag. Och ska det gå gäller det att visa att man har utbildningar av hög kvalitet och en koppling mellan utbildning och jobb.

Ett dynamiskt näringsliv kräver också bättre samarbete mellan företagen. Kunskaps- och erfarenhetsutbyte är nyckeln till all utveckling.

– Samverkan är de små företagens chans att komma närmare den tekniska utvecklingen och kunskapsfronten, säger Svensson.

En annan viktig uppgift är att hitta och släppa fram alla entreprenörer som finns i Söderhamn. En grannliga uppgift, men den är av avgörande betydelse för framgångsrikt småföretagande, enligt Svensson.

Få ifrågasätter påståendet att det har hänt väldigt mycket i Söderhamn sedan försvarsbeslutet den 13 december 1996. Många politiska beslut har fattats och det har gått fort. Den politiska långbänken har ställts ut i farstun. I stället har kommunens beslutsapparat visat upp en sällan skådad effektivitet. Partierna har framstått som förvånansvärt eniga i så gott som alla näringspolitiska frågor.

Det har gått snabbt, och det har varit en nödvändighet, menar alla inblandade parter. En konsekvens av det höga tempot som skruvades upp av Söderhamnskommittén är att förankringsprocesserna blivit lidande. Därför är det extra viktigt att kommuninvånarna nu ges en chans att aktivt delta i arbetet med "det nya Söderhamn", menar Ronny Svensson.

– Om jag varit kommunalråd i Söderhamn hade jag åkt direkt ut till högstadieskolor och gymnasieskolan för att träffa elever och prata om deras syn på det framtida Söderhamn. Hur ska Söderhamn se ut efter år 2000? Vad krävs för att ni ska vilja flytta tillbaka hit efter att ha varit ute och sett er om i världen?

Alla invånare från skolelever till pensionärer måste känna sig delaktiga i utvecklingen av Söderhamn. Annars kommer arbetet inte att lyckas, menar Svensson.

– Man måste skapa en framtidstro bland invånarna, en bra stämning. För att det ska gå måste medborgarna få vara med och bygga det nya. Det allmänna opinionen är oerhört viktig eftersom den för med sig så mycket. Den inspirerar folk att ta tag i gamla utvecklingsprojekt och tankar som i sin tur kan stimulera till nya jobb och företag, säger Svensson, som noterat att de negativa bi-

tarna i den gamla bruksandan i Söderhamn är på väg bort. Kvar finns, menar han, en stark "vi-känsla".

Ronny Svensson vill inte spekulera i vad som hänt om Söderhamn blivit utan statligt åtgärds paket. Det finns kommuner som klarat sig på egen hand, det finns lika många som misslyckats.

– Men helt klart är att Söderhamn givits bättre förutsättningar än många andra kommuner. Det finns flera exempel på lyckosamma statliga insatser på andra orter; i Borlänge, i Ronneby och i Karlskrona. De har satt i gång ett lokalt arbete och engagemang som varit nödvändigt. Om utvecklingen i Söderhamn och andra mindre brukskommuner kommer att bli lyckosam i framtiden återstår att se. Kanske är det, som vissa belackare säger, kört för vissa av landets kommuner, kanske inte. Det är lönlöst att ens spekulera i det, tycker Ronny Svensson.

– Det är omöjligt att peka ut vinnar- och förlorarkommuner eftersom vi inte vet vad som händer i framtiden. Många av de små Västkustkommunerna pekades ut som förlorare för ett antal år sedan. I dag är de väldigt attraktiva. Så gott som hela inlandet dömdes ut för 25 år sedan, i dag går många av de kommunerna bra. Det har gång efter annan visat sig att nederlagstippade kommuner mycket väl kan vara framtidens vinnare.

– Dagens ungdomar har en annan bild av drömsamhället, än vad dagens vuxna har, säger Svensson.

3.4 Stig Wigren, kommunstyrelsens ordförande

Stig Wigren tvekar lite inför frågan. Hade han svarat det han strax kommer att göra för två år sedan hade hans politiska karriär förmodligen varit över.

– Det var bra för Söderhamn att F 15 lades ner. I stället fick vi Söderhamnskommittén och den här möjligheten till omställning av bygden som pågår nu.

Efter valet i höst trappar Stig Wigren ner, efter mer än 30 år i den politiska hetluften. Aldrig under alla dessa år säger han sig ha upplevt något i närheten av vad som händer i Söderhamn i dag.

– Vi hade en expansiv period med Kockums på 80-talet, men den var inte tillnärmelsevis lika genomgripande som det som sker nu i Söderhamn, säger Wigren.

Tiden strax efter försvarsbeslutet den 13 december 1996 var tung, trots att kontakten med Söderhamnskommittén redan var etablerad, berättar Wigren. Han kallar tiden ”en sorgeperiod”.

Även om det kändes svårt var det nödvändigt för kommunledningen att omgående se om sitt hus. Flottiljen var nedlagd, punkt slut. Nu gällde det att hitta en ny väg framåt, att tänka i nya banor.

– Vi har fått överge många av våra gamla värderingar för att se de nya möjligheterna. Vi har haft bra draghjälp av Söderhamnskommittén som initierat vårt nya sätt att se på omgivningen och tackla frågor, säger Wigren. Under 1997 har vi lagt grunden för det nya och jag tycker vi ser effekter av det nu.

En månad efter nedläggningsbeslutet, i mitten av januari förra året, bestämde sig skogsmaskinsjätten Caterpillar för att satsa i Söderhamn. Det tillsammans med Söderhamnskommitténs 350 statliga tjänster med IT-anknytning blev en lyckad kombination, anser Wigren. Caterpillar gav näringslivet en knuff i rätt riktning och IT-jobben öppnade en ny, nödvändig arbetsmarknad i Söderhamn.

– Vi måste hitta en utveckling mot IT. Den nya kommunikationstekniken kommer att prägla de nya företagen, säger den gamle rörmokaren Wigren.

Han erkänner villigt att det stundom varit knepigt att tänka i de nya banor som den nya tekniken och de nya jobben kräver. Och att kommunen inte alltid hänger med i svängarna.

– Kanske måste också vår organisation förnyas och anpassas, men alla kommuner är trögrörliga. Men Wigren vill inte gå så långt att han säger att det funnits brist på visioner i rådhuset.

– Vi har haft utvecklingsprogram och strategier där vi försökt hitta vägar framåt. Men alla vet att vi tappat befolkning och det beror inte på att det saknats visioner i kommunen.

Redan 1995 gjorde kommunen tillsammans med Uppsala universitet ett projektarbete för att klargöra effekterna av en nedläggning av F 15. Slutsatsen var inte upplyftande; över tusen arbetstillfällen, hälften direkt, andra halvan indirekt, skulle försvinna. Enligt Wigren är projektarbetet, tillsammans med den hårda kamp som kommunen utkämpade för flottiljen de två viktigaste faktorerna som ledde fram till ett Söderhamnspaket.

Många är fortfarande kritiska mot att Söderhamnspaketet innehöll "fel" sorts jobb. En rejäl industri hade varit att föredra framför halvmossiga statliga IT-tjänster, menar en del. Wigren säger att han förstår de åsikterna men att man måste acceptera att det gamla Söderhamn, byggt på tunga industrier, inte kommer tillbaka.

– Det finns en massa arbetslösa människor som inser att de nya jobben inte passar dem. Det de sysselsatt sig med tidigare, den verksamheten är borta för alltid. Det är ingen lätt process vi är inne i nu och många lider av det här.

Wigren tror inte att den hårda kampen som kommunen förde för att få behålla F 15 försenat den omställning som nu pågår.

– Snarare är det så att om vi inte kämpat så hårt kanske vi inte fått något Söderhamnspaket.

Och Wigren tror inte att Söderhamn klarat av att vända den negativa utvecklingen i Söderhamn utan de statliga insatserna.

– Vi hade haft mycket svårt att uppbåda den här kraften själva. Den injektion som kommittén har varit för bygden tror jag inte man nog kan värdera. Vi har tvingats tänka om på en rad områden och vi har fått kanaler in i viktiga beslutsfunktioner som vi inte hade fått annars.

Vid halvårskiftet avvecklas Söderhamnskommittén och det innebär en kritisk tid för omställningsarbetet i Söderhamn. Kommunen måste bygga en egen organisation för att kunna ta över "arvet efter kommittén", som Lars Jeding pratar om.

– Söderhamn får inte tappa fart vid övergången, tempot måste snarare öka, säger Jeding.

Wigren är övertygad om att kommunen, med stöd av den nya näringslivsorganisation som arbetats fram tillsammans med Söderhamnskommittén, kommer att klara övergången. En garant för det

är den nya Söderhamnsanda som Stig Wigren pratar om. Och nu menar han inte den där gnälliga som säger att allt är skit, inte heller den där flåshurtiga "allt ordnar sig"-varianten, utan en tredje ny sort, som går ut på att man själv måste hitta lösningar på sina egna problem.

– I dag finns det en medvetenhet om att de gamla jobben inte kommer tillbaka och att det krävs ny kompetens för att utveckla Söderhamn. Lyckas man skapa attraktiva moderna jobb, bra utbildningsmöjligheter och behålla en hygglig kommunal ekonomi ser Söderhamns framtid ljus ut. Om fem år hoppas Wigren att Söderhamn har minst 500 jobb med IT-anknytning i anslutning till Soft Center vid Faxeholmsområdet. På flottiljområdet i Flygstaden jobbar lika många.

– Bygden har goda förutsättningar, jag ser optimistiskt på framtiden, säger Wigren och lutar sig tillbaka i stolen på sitt kontor i rådhuset som han ska lämna vid valet. Tiden som heltidsanställd politiker lider mot sitt slut. Kanske, eller snarare säkert, blir det ett och annat styrelseuppdrag efter valet. Han känner sig nöjd med vad han och kommunledningen lyckats åstadkomma under de senaste två åren. Kampen för flottiljen sköttes bra och "byggandet av det nya Söderhamn", som han kallar det pågående arbetet, har börjat bättre än väntat.

– Jag tycker att kommunen tagit de rätta initiativen så här långt. Men vi har en hel del kvar, det är viktigt att komma ihåg att omställningen än så länge bara är i ett inledningsskede.

Trots allt, i dag är Wigren säker på sin sak. Han skulle inte vilja byta med Ängelholm som fick behålla sin flygflottilj på Söderhamns bekostnad.

– Inte när jag ser diskussionerna om det nya försvarsbeslutet. Jag tror att det blir nya förändringar inom försvaret. Får vi en bra utveckling av de nya verksamheterna vi fått till Söderhamn så är det långsiktigt bättre än att ha en försvarsgren etablerad.

3.5 Thomas Ekenblad, gruppleadare för moderaterna

Oppositionspolitikern, tandläkaren och gruppleadaren för moderaterna i Söderhamn, Thomas Ekenblad, är både nöjd och missnöjd med nedläggningen av F 15. Ur säkerhetspolitisk synvinkel var nedläggningen ett misslyckande. De flesta sakliga argument talade för F 15, men två partiledare gjorde upp besluten över kommunens, försvarsutskottets och riksdagsledamöternas huvuden. Så ser i alla fall Thomas Ekenblad på historien kring nedläggningen.

– Det positiva är självklart att vi fick arbetstillfällen till Söderhamn. 350 statliga jobb. För kommunpolitikerna i Söderhamn är det bara att tacka och ta emot. Vad annars att göra, frågar han retoriskt. Kompensationen och flytten av de statliga jobben hade regeringen bestämt. Men varför Söderhamn? Fortfarande saknar frågan ett riktigt svar. Vissa talar om kompisskap inom socialdemokratin, andra om Thage G Petersons dåliga samvete. Thomas Ekenblad har inte heller något svar, men han hoppas åtminstone att socialdemokratins tidigare behandling av Söderhamn har väckt sympatikänslor för Söderhamnsorten.

– Söderhamnspaketet kan vara en slump. Jag uppfattar att vi har blivit styvmoderligt behandlade från Stockholm de senaste 20 åren. Nu fick vi plåster på sårn.

– Om det spelar någon roll att kommunen styrs av samma parti som sitter i regeringsställning är svårt att säga. Det finns ju socialdemokratiska kriskommuner också. Och Söderhamn har inga goda kanaler in i riksdagen. Snarare bristfälliga, konstaterar han och ställer sig tvivlande till att Söderhamnspaketet är en följd av socialdemokratisk svågerpolitik. Han pekar i stället på viss tur. Hade till exempel krisen i Arboga kommit någon månad tidigare hade kanske Söderhamn blivit utan hjälp. Men det är svårt att säga, vi vet bara hur det blev. Strax innan försvarsbeslutet började Söderhamnskommittén arbeta. Ansvariga myndighetspersoner kom upp till Söderhamn, tittade på lämpliga lokaler och skakade hand med kommunalrådet Stig Wigren. Söderhamnskommittén ordnade Soft Center-etableringen i Söderhamn – Stig Wigren tyckte det lät bra.

F 15-området skulle köpas av kommunen – Stig Wigren skötte förhandlingarna med Fortifikationsverket. Nästan alla förhandlingar under 1997 och 1998 var koncentrerade kring Söderhamnskommitténs ordförande Lars Jeding och kommunalrådet Stig Wigren. Det närmaste bred politisk förankring projektet hittills kommit är informationsmöten när allting varit klart. En långsiktig förankring i Söderhamn kräver mer än så, enligt Thomas Ekenblad.

– Jag förstår att inte hur många som helst kan vara med och förhandla. Då blir det ineffektivt. Och utan Söderhamnskommittén skulle arbetet inte blivit så effektivt.

– Men jag tycker samtidigt att den politiska oppositionen borde fått mer inblick i arbetet. Om alltför få personer är inblandade i Söderhamnspaketet och förändringen av Söderhamn är det svårt att få den förankrad i de breda folklagen.

För enligt Thomas Ekenblad är det nu arbetet börjar. Ta emot statliga arbeten kan vilken kommunpolitiker som helst. Om sedan myndigheterna lyckas övertala de anställda om det fina i att flytta till Söderhamn är det bara att tacka och bocka. Men vem kan lova att staten låter jobben vara kvar? Staten lade ner F 15 och om jobben tidigare flyttades från Kalmar, kan de snart flyttas även från Söderhamn.

– På så sätt är den statliga personalpolitiken som förutsatts för Söderhamnspaketet inget föredöme för näringslivet, enligt Thomas Ekenblad.

Därför är det tid för Söderhamns kommun att göra sig så oberoende som möjligt av statlig personalpolitik och nyckfullhet.

– När myndigheterna, Soft Center och företagen på flottiljområdet är installerade börjar arbetet med att behålla jobben. Det är kommunens viktigaste uppgift. Förutsättningarna för effektivt arbete i kommunen måste vara mycket goda och bra utbildning måste finnas. Bruksmentaliteten måste luckras upp och företagargandan blåsa in. Det gäller även för kommunfullmäktige. Utan företagervänliga politiker blir omställningen svår. Och det är lätt att prata om attityder, men det är bara handling som räknas. Söderhamns Näringslivsutveckling, SNU, bröt ju ihop i en schism mellan företag och politiker efter bara ett år, konstaterar han.

Andra lösningar för att luckra upp offentlig sektor och bruksmentalitet är privata omsorgsalternativ eller tekniska konsulter i stället för kommunanställda. Attityden sitter djupt i den söderhamnska folksjälens och ju fler privata arbeten desto mer företaganda. Och det är bra för Söderhamn, tycker Thomas Ekenblad. Betydligt säkrare än 350 arbeten i statliga myndigheter. De är mest ett startskott och en bra början. För ett och ett halvt år sedan var tandläkare Ekenblads patienter oroliga inför husköp, arbete och framtiden i Söderhamn. I dag har det ordnat sig för många.

Attityder har förändrats. Nu ska Söderhamn visa sig värdigt sitt paket.

3.6 Näringslivet – några röster

De 350 statliga arbetstillfällena är bara grunden. Det är kommuninvånare, politiker och företagare överens om. De som har Gnosjö som förebild säger att det är de privata företagen som står för expansionen. "Med den statliga personalpolitiken kan ju myndigheterna tvingas härifrån, precis som de har tvingats hit", som moderata oppositionspolitikern Thomas Ekenblad uttrycker det. Söderhamnskommittén hade utlovat 130 privata arbetstillfällen till Söderhamn. I februari 1997 fick deras arbete en flygande start, multinationella skogsjätten Caterpillar köpte upp skogsmaskinstillverkaren Skogsjan i Söderhamn. I dag arbetar ett hundratal personer i Skogsjans gamla lokaler, nere vid de övergivna grustennisbanorna. Det berättar företagets vice VD, Kenneth Arvidsson.

Caterpillars satsning i Söderhamn till trots, den tunga skogsindustrins tid som dominerande arbetsgivare är över på de flesta orter i Sverige. I stället handlar det om att hitta nya vägar. Söderhamn har, med det statliga paketet med 350 IT-inriktade tjänster och Soft Center-satsningen, gjort sitt val. Och det är ett klokt val, tror Daniel och Helena Karlsson, som sedan två år tillbaka driver dataföretaget Your Voice i Söderhamn.

I en tid då allt fler pratade om datorer och vikten av "IT-kompetens", bestämde sig Daniel och Helena för att inte nöja sig med

att delta i diskussionen. Your Voice tog form i ett litet rum hemma i Daniels föräldrars hus i Vågbro strax utanför centralorten.

I dag har de flyttat in i större lokaler och har fem anställda. De arbetar främst med webbdesign och programutveckling och Daniel ser i dag nästintill obegränsade utvecklingsmöjligheter för företaget.

– Vi skulle kunna anställa och sysselsätta fler programmerare direkt om vi ville, säger Daniel. Utvecklingen inom IT-sektorn är än så länge bara i ett inledningsskede. Eftersom utvecklingen går så fort krävs det hela tiden ny kunskap och att man specialiserar sig inom olika områden.

Birgitta Heramb är gammal i Söderhamn. I 20 år har hon arbetat som urmakare i sin butik vid Söderhamns gågata. I maj 1998 blev hon vald till ordförande i Söderhamns företagareförening. Den första kvinnan på posten någonsin; ett val som så väl som något symboliserar den pågående förändringen i kommunens företagarklimat.

Caterpillar, Your Voice och Heramb's Ur – tre olika företagstyper, med skilda förutsättningar och möjligheter. Men de är överens om två saker: så här i efterhand var nedläggningen av F 15 bra. "Nedläggningen var en bra väckarklocka", som Birgitta Heramb uttrycker det, trogen sin yrkesroll.

Oron för minskat kundunderlag för Söderhamns småföretag och butiker, och allmänt ekonomiskt bakslag har förbytts till framtidstro och minskad arbetslöshet. De är också överens om att vägen till gemensam framgång är ökat samarbete mellan företagen. Prestige och hierarkitänkande måste stå åt sidan för företagens gemensamma bästa.

– Jag vet inte om det är något typiskt för Söderhamn, men vi släpper inte folk in på livet här. Det verkar som folk är rädda för att bli lurade, eller bli av med sitt försprång. Men mer öppenhet och samarbete mellan företag verkar vara på gång, säger Daniel Karlsson.

Utvecklingen bland företagen i Söderhamn för än en gång tankarna till Gnosjö och småländska höglandet. Samma tendens ser även Kenneth Arvidsson och Birgitta Heramb.

– Även för ett storföretag som Caterpillar är det viktigt med samarbete. Det är en fördel med att Söderhamn varit bruksort: det

finns många duktiga hantverkare i området, som vi kan samarbeta med. Det behövs en proffsig miljö, och det är viktigt att några personer driver detta arbete målinriktat. Då kan företagskulturen i Söderhamn utvecklas enormt, säger Kenneth Arvidsson.

Caterpillar är i dag den största, enskilda, privata arbetsgivaren som startat en verksamhet i Söderhamn, i samband med Söderhamnspaketet. Men äras den som äras bör. Kenneth Arvidsson poängterar att företaget såg på Söderhamn ur ett helhetsperspektiv. Söderhamnspaketet var långt ifrån avgörande, men ett plus.

Och några pengar var aldrig inblandade.

– Ett multinationellt företag kan inte lockas till en Hälsingekommun med aldrig så stora ekonomiska förmåner, säger Kenneth Arvidsson.

I stället nämner han kommunens intresse för företaget, kommunikation och sociala bitar som huvudorsaker till valet av Söderhamn.

– Vi har tittat på orter i bland annat Finland och Sverige, men valde till slut Söderhamn. Strax innan vi bestämde oss var kommunalrådet och ordföranden i Söderhamns Näringsutveckling Hans-Olof Olsson över till USA, och pratade med våra representanter. Det var långt ifrån avgörande för flytten, men det visade att kommunen var intresserad av oss. Ett kommunalråd för näringslivet gör också att företagen vet vart de skall vända sig i rådhuset.

– Dessutom har Söderhamn bra kommunikationsmöjligheter med hamn, tåg, bra vägförbindelser och en flygplats.

Det Kenneth Arvidsson betonar hårdast som avgörande för flytten är kommunens sociala engagemang i fadderfamiljer till företags utländska expertis, och hjälp att hitta arbeten åt anställdas respektive. Kommunal svansviftning för ett amerikanskt storföretag kan tyckas. Kan dataföretaget Your Voice räkna med liknande förmåner? Kenneth Arvidsson försvarar hjälpen med företags cirka 100 arbetstillfällen, hundratals nätter årligen på ortens hotell, och arbetstillfällen för Caterpillars underleverantörer i bygden. Caterpillar "hjälp" kommunen, kommunen hjälper Caterpillar. Och Kenneth Arvidsson är inte främmande för sponsring, som ytterligare utbyte med Söderhamns kommun och invånare. En upp-

rustning av de nedgångna tennisbanorna runt hörnet är bara ett alternativ.

Daniel Karlsson ser Söderhamnskommitténs arbete som nödvändigt efter nedläggningen av Hälsingeflottiljen. Nytt blod och tänkande behövdes för den nya situationen. Många av de etablerade politikerna var och är väldigt präglade av bruksmentaliteten. Men Söderhamnskommittén är inte nog.

– Jag skulle gärna se att Söderhamn fick in en rad nya politiker, som kan komplettera de gamla. Vi befinner oss i ett nytt läge, och då behövs nytt folk som kan ta itu med de nya problemen och möjligheterna, menar Daniel Karlsson, som också betonar vikten av att arbetet med att utveckla Söderhamn delegeras så att många fler kan bli direkt delaktiga i processen.

– Söderhamnskommitténs arbete har varit väldigt centralstyrt. Nu måste makten decentraliseras, det får inte bli så att bara en liten grupp sitter och styr utvecklingen.

Alla tre är överens om att utvecklingsmöjligheterna ser bra ut för Söderhamn, inte minst med tanke på det Soft Center som ska öppnas i kommunen. Caterpillar tänker, enligt Kenneth Arvidsson, ingå i Söderhamns IT-satsning, bland annat genom sitt världstäckande datanät. Och Daniel Karlsson ser en möjlighet för Your Voice i Soft Center-satsningen.

– Idén är bra, men organisationen är stor. Det borde gå att etablera samarbete mellan dataföretag på en enklare nivå, utan en superorganisation, säger Daniel.

Baksidor då? Givetvis ser de Söderhamnspaketet som något positivt för näringslivet i kommunen. Men det finns några frågetecken. Det största efter frågan om rekryteringar. Finns det verkligen tillräckligt många människor med rätt utbildning som vill flytta till Söderhamn? Kenneth Arvidsson återkommer till tanken om helhetstänkande. Söderhamnspaketet är en start, nu måste kommunen och företagen hjälpas åt att hitta människor som vill jobba i kommunen, lägenheter de kan bo i, möjligheter till en meningsfull fritid. Allting är inte, och det är tur, bara jobb.

– Idag kan det vara svårt att hitta högt utbildade människor som vill flytta till Söderhamn. Men när kommunen börjar expandera och

vi, Ericsson och andra företag kan erbjuda intressanta tjänster kommer förhoppningsvis allting att lösa sig. Enstaka tjänster kan dock bli problematiska att fylla, tror Kenneth Arvidsson.

Han tillägger att Söderhamn skiljer sig från en storstad på många områden. Men att orten, med sin natur och barnvänlighet, borde passa den nya generationens uppfattningar om livskvalité bättre än 40-talisternas. Daniel Karlsson ser i första hand att Söderhamn nyttjar den kompetens som redan finns i området.

– Det får inte bli ett självändamål att plocka in allt utifrån. Det finns stor kompetens i Söderhamn som riskerar att försvinna och söka sig utanför Söderhamn om den inte tas tillvara, säger Daniel.

I nästa steg är det viktiga att ungdomar som vidgar sina perspektiv genom högskolestudier vill flytta tillbaka efter examen. Arbete är ett viktigt lockbete, men långt ifrån allt. Nya och återvändande söderhamnare vill trivas även på sin fritid, och med sitt sociala liv i Söderhamn. Sådana krav är ett sundhetstecken, kanske är även de ett steg bort från en bruksorts baksidor, och några av dess värderingsmönster.

3.7 Söderhamnarna

Egentligen är väl det mesta som vanligt. Ungdomarna kallar sin hemstad för "trist håla" och vill flytta till Stockholm, London eller någon annanstans, bara bort. På den punkten skiljer sig Söderhamnsungdomarna inte från ungdomar på andra orter. Och inte särskilt mycket har förändrats sedan nedläggningen av F 15, vare sig till det bättre eller till det sämre. Fortfarande återstår för politikerna att övertyga ungdomar om att Söderhamn en bra kommun att leva i.

Vi träffar Andreas Wallner, Lina Brattberg och Oscar Schöning, alla tre gymnasister på Staffanskolan i Söderhamn. Ingen av dem har köpt på allvar snacket om att en nedläggning av F 15 skulle innebära "dödsstöten" för Söderhamn.

– Så är det ju inte, säger Lina och Oscar fortsätter:

– Det är så mycket snack, men ingen flyttar bara så där hals över huvud, utan det är en stor grej att lämna släkt och vänner.

Kanske har det varit lättare för Andreas, Lina och Oscar än för deras föräldrar att inte se nedläggningen bara i svart. Dagens ungdomar saknar den historiska bindningen till flottiljen. Det kan vara en orsak till att de inte upplevde nedläggningen lika starkt som många andra, en annan att man har annat att bry sig om som 16-17-åring än försvarspolitiska beslut.

Men likväl blev de förvånade över beslutet att lägga ner F 15. Tidningsrubriker och snacket hemma vid köksbordet hade övertygat dem om att F 15 skulle bli kvar.

– Alla argument verkade ju tala för F 15, säger Oscar.

En som hade väldigt svårt att acceptera nedläggningsbeslutet är Katarina Forsström, 30, från Ljusne. Hon sitter i en annan sits än ungdomarna. Med hus, man och barn i Ljusne utanför Söderhamn behöver hon inte övertygas om att Söderhamns kommun är platsen att bo på. Det vet hon redan. Men trots att varken Katarina, Oscar, Lina eller Andreas varit med och format några politiska beslut som haft avgörande betydelse för Söderhamns utveckling, är de kanske de viktigaste personerna i arbetet med att bygga det nya Söderhamn. Utan deras och andra "vanliga söderhamnares" stöd kan politikerna strö vackra ord, kläcka ljusa idéer och lova vitt och brett utan att det spelar någon roll. Kommuninvånarnas förtroende är grunden för den pågående utvecklingsprocessen. Ett förtroende som saknades till en början. Katarina Forsström tror att Söderhamns tveksamhet inledningsvis inför Söderhamnskommittén och Söderhamnspaketet är det samlade resultatet av de senaste årens motgångar för kommunen.

– Efter alla nedläggningar och förlusten av akutsjukhuset kändes det oerhört tungt att även förlora F 15. Alla nedläggningar och politiska bakslag har format söderhamnarna negativt. De flesta ville se resultat innan de trodde på de nya löftena, säger Katarina som hade 80-talets statliga insatser i Söderhamn i färskt minne. Pharmacia och Elvac försvann lika fort som de kom.

Oscar var lika skeptisk som Katarina när de första uppgifterna om Söderhamnspaketet började läcka ut.

– Det kändes lite som "Här har ni", en nödlösning, säger han.

Men i dag har skepticismen ersatts av en annan -ism – optimism. Nedläggningen blev inte den ”dödsstöt” som många pratade om.

– Nedläggningen blev ju snarare en nytändning, säger Oscar, som tror att de statliga insatserna i Söderhamn haft en avgörande betydelse för den senaste tidens utveckling.

Och resultaten som Katarina efterlyste strax ovan har börjat synas. I form av statliga verk och privata företagssatsningar.

– Även om jag fortfarande känner sorg över F 15 inser jag att det som hänt kanske varit det bästa för Söderhamn. Man märker en attitydförändring bland människor.

Andreas Wallner kommer från Sundsvall och har bara bott i Söderhamn i två år. Han flyttade till Söderhamn för att gå på flygunderhållsutbildningen, som är starkt knuten till F 15. En stor del av utbildningen är förlagd till flottiljområdet och Andreas har sett hur flottiljen bokstavligen tömts på folk, på flygplan, på utrustning.

– Det var ju snack om nedläggning redan när jag kom hit i augusti -96 och det var en konstig känsla att vara där ute på flottiljen. Man märkte att folk var oroliga och ledsna, säger Andreas, som tycker att utbildningen förlorat något för varje Viggenplan och pilot som lyft och lämnat Söderhamn för sista gången.

Men i dag är han, Lina och Oscar överens om att det var bra att nedläggningen kom när den kom. Även om Oscar och Lina, som är uppvuxna med flyget, då och då kan komma på sig själva med att sakna ljudet från Viggenplanen och helikoptrarna. Men förr eller senare hade flottiljen försvunnit ändå, det är de övertygade om. Att det allena rådande alternativet till försvarsgrenen står att finna inom IT-sektorn, är inte alldeles självklart, tycker de. Det har gått inflation i IT-satsningar de senaste åren, menar de och tar den egna skolan som exempel. Alla pratar om hur man ska få in mer datorer i utbildningen, men knappt några vad de ska användas till.

– I dag verkar alla bara hänga på utan att man vet vad man har att tjäna på IT, säger Andreas.

– Men om alla hänger på blir det något stort och då leder det åtminstone någon vart, säger Lina.

De är på det klara med att Söderhamn, liksom många andra mindre orter, måste få fart på småföretagandet.

– Ett samhälle som bara har en eller några stora industrier är för sårbart. Det är många brukssamhällen som dött sedan "fabriken" lades ner, säger Oscar.

Och ska ungdomarna bli kvar eller åtminstone vilja flytta tillbaka till Söderhamn måste utbildningsmöjligheterna bli bättre. Lite mer fart på nöjesutbudet skulle inte heller skada, tycker Lina, Andreas och Oscar. Den militära verksamheten är borta från flottiljorrådet, som börjat fyllas med andra verksamheter. I juni tar Andreas och de andra studenten. Och inte är det Söderhamn som lockar till hösten.

Lina ska till London, Oscar plugga i grannkommunen Bollnäs och Andreas hem en vända till Sundsvall för att fundera över sitt nästa drag.

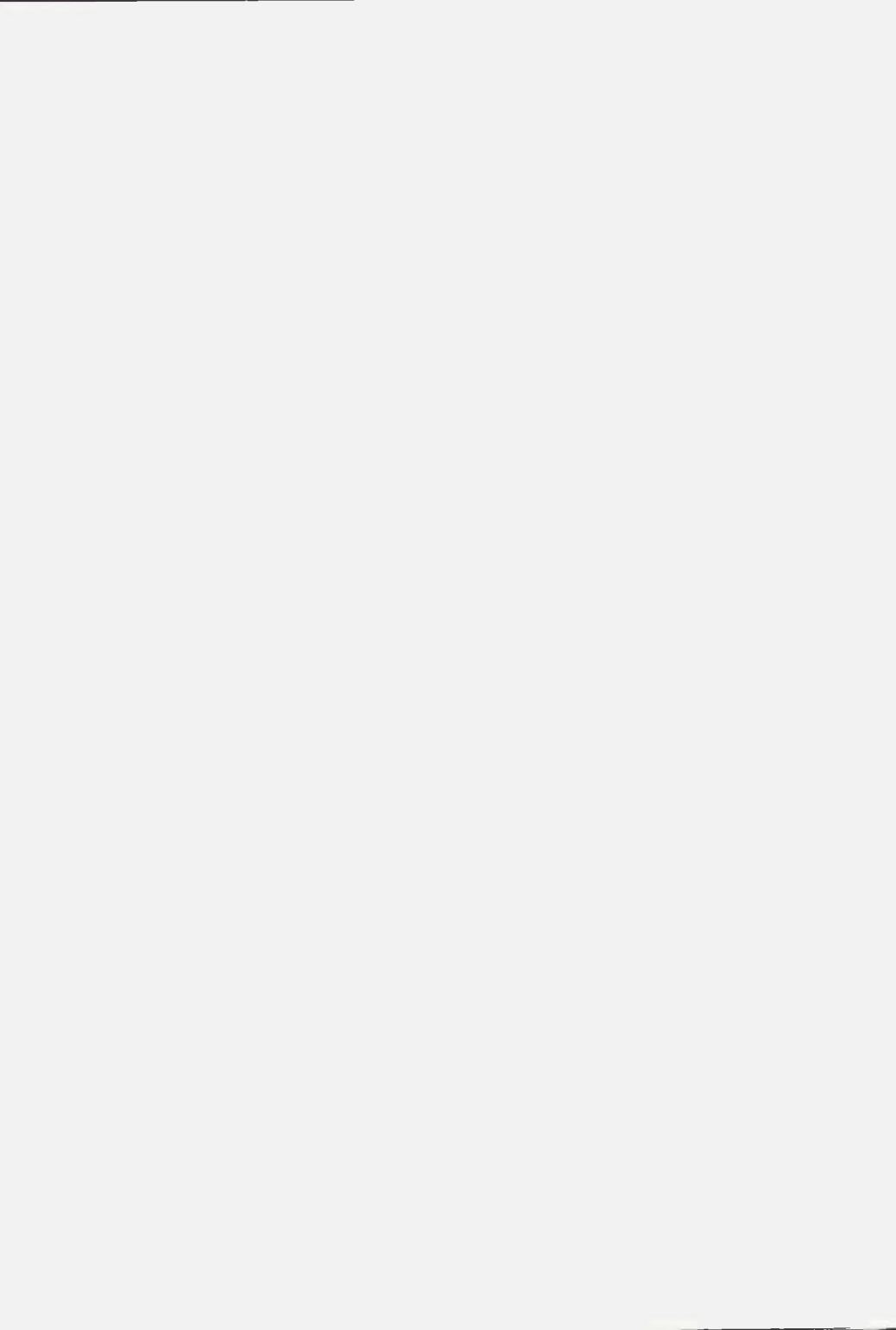
Men vem vet, om några år, utbildade och färdigresta kanske de kommer tillbaka till Söderhamn. Varken Oscar eller Lina är främmande för tanken. För Andreas som är medelpading är det mer tveksamt.

Katarina, hennes make Jan-Inge och deras tvååriga dotter Sofia fortsätter att leva sina liv i Ljusne och hoppas att Söderhamn drabbats av elände så det räcker en bra bit in på nästa århundrade. Men än tänker inte Katarina ta ut något i förskott.

– Jag är verkligen positiv till det som hänt. Samtidigt känns det för tidigt att säga att det kommer att bli bra, det får tiden utvisa. Allt har gått så snabbt det senaste året.

Partnerskap för tillväxt

av Arne Eriksson, konsult



1 Bakgrund

1.1 Strukturiomvandling i ett längre tidsperspektiv och de nya utmaningarna

Urbaniseringen förändrar arbetsmarknadens struktur

Industrisamhällets utveckling under 1900-talet har varit förbunden med en fortgående urbanisering. En fråga inför 2000-talet och i diskussionen om det så kallade kunskapssamhället är om urbaniseringen kan brytas med hjälp av distansöverbryggande informationsteknik, eller om det ökade tjänsteinnehållet i den samlade produktionen tvärtom ytterligare förstärker urbaniseringen. Den ökande tjänstesektorn har fått mycket omfattande konsekvenser för arbetsmarknaden. Å ena sidan har utbyggnaden av vård, omsorg och utbildning (personliga tjänster i offentlig regi) haft en dämpande inverkan på urbaniseringen i Sverige de senaste tjugo åren. Å andra sidan har en skiktning av de lokala arbetsmarknaderna i landet skett efter grad av "symbolhantering".

Redan 1970 skrev Torsten Hägerstrand följande: *"I tillväxten av sysselsättningen håller kontoret på att bli viktigare än fabriken. Industriarbetarna utgör inte alltid numera den större delen av den ekonomiskt aktiva befolkningen ens i många tidigare mycket utpräglade industristäder. De som inte kan få sysselsättning med att transmitta symboler och sätta dem på papper, ägnar sig åt att*

direkt tjäna medmänniskorna i sjukhus, varuhus, restauranger och frisérsalonger." Den symbolhantering som Hägerstrand refererar till gjordes av Robert Reich till ett huvudnummer i hans analys av den framtida arbetsmarknaden i boken *The Work of Nations* som utkom i slutet av 1980-talet.

Reich delar in de yrkesverksammas sysselsättningar i tre huvudgrupper: rutinarbeten, personliga tjänster och symbolhantering. Den kunskapsbaserade ekonomin innebär för högt utvecklade länder som Sverige en tillväxt av symbolhantering, en minskning av rutinjobb och en potentiell ökning av personliga tjänster – om tillväxten av dessa jobb kan finansieras. Reich beskriver också hur symbolhanterarna i sin professionella kapacitet agerar i olika nätverkskonstellationer, vilkas tillkomst och utveckling är starkt förknippade med informationsteknikens utveckling och med internationaliseringen. Symbolhanterarna har i kraft av sin kompetens och betydelse för företagens utveckling en ställning som påverkar såväl företagens organisation som deras val av lokaliseringssorter.

De allt färre rutinarbetena i de utvecklade länderna hänger ihop med teknikutveckling och internationalisering. Teknikens utveckling har under lång tid sparat arbetskraft och ökat kapitalintensiteten. Tekniken är dessutom internationellt tillgänglig. Eftersom även transportkostnaderna minskat kraftigt har rutinjobben lokaliserats till länder och regioner som befinner sig i en tidigare ekonomisk utvecklingsfas än Sverige. Denna utveckling skedde först med de mest arbetskraftsintensiva produkterna men har efter hand kommit att omfatta allt fler produktområden.

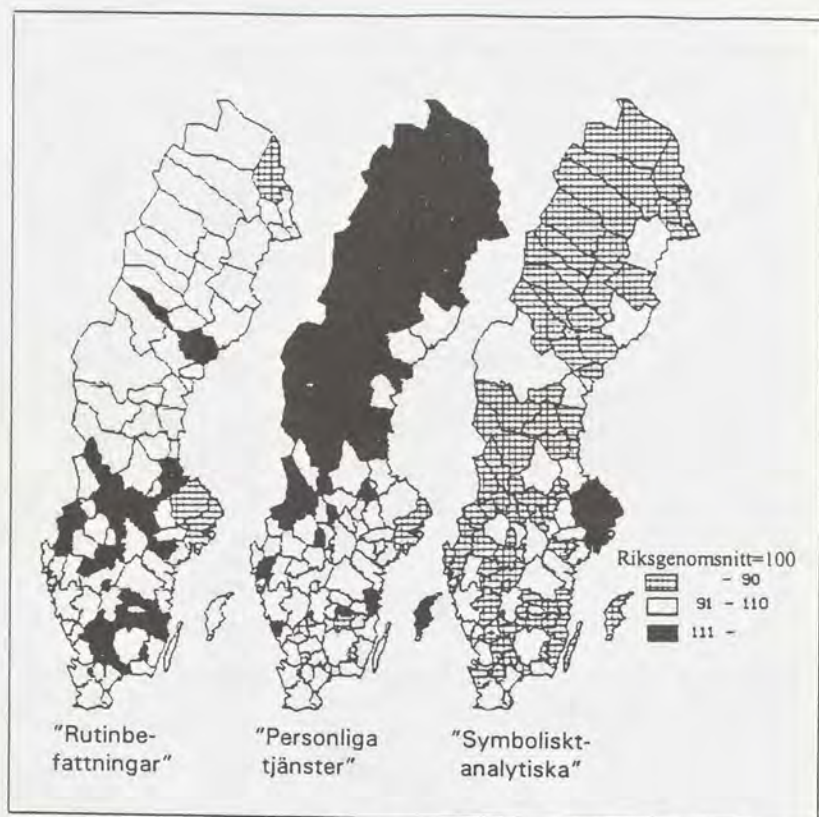
Internationaliseringen har satt tydliga spår i den svenska industrins sammansättning och i den regionala utvecklingen. Grovt har mönstret varit att de areella näringarna genomgått en strukturomvandling först, därefter har de arbetskraftsintensiva näringarna förändrats och sist kapitalintensiva näringar, t.ex. processindustrier som stål- och pappersindustrin. Numera är även verkstadsindustrier, t.ex. bil- och maskintillverkning, inlemmade i ett globalt produktionssystem. Nyckeln till fortsatt konkurrenskraft ligger inte längre i av naturen givna konkurrensfördelar utan i skapade eller förvärvade konkurrensfördelar – från "comparative advantage" till "competitive advantage".

Det lokaliserings- eller Norrlandsproblem som man talade om redan i slutet av 1940-talet har följts av avveckling eller mycket kraftiga neddragningar på många håll. Som exempel kan nämnas skoindustrin i Närke, tekoindustrin i Sjuhäradsbygden, skinnindustrin i Malung, möbelindustrin i Tibro, cementvaruindustrin i Hällekis och Stora Vika, massa- och pappersindustrin i Ådalen och södra Norrland (inkl Söderhamn), gummivaruindustrin i Helsingborg, gruv- och stålindustrin i Bergslagen, telekommunikationsindustrins omvandling från mekanisk till elektronisk via nedläggningar av filialer i Blekinge och på många andra platser i landet, bilindustrins nya konkurrensvillkor genom nedläggning av fabriker i Kalmar, Uddevalla och Malmö.

Den andra sidan av omvandlingsprocessen är en kraftig tillväxt av den privata tjänstesektorn i Mälardalen och på högskoleorter samt en över landet relativt jämnt spridd tillväxt inom offentlig tjänsteproduktion till de senaste åren då kommuner, landsting och staten minskat sin sysselsättning.

Rutinbefattningar, personliga tjänster och symbolhantering på de lokala arbetsmarknaderna

I figur 1 ges en bild av arbetsmarknadens yrkesstruktur. De senaste data som beskriver yrkesstrukturen finns i Folk- och bostadsräkningen, 90. Dessa data, grupperade enligt den tredelning som Reich infört, ger dock ingångsvärden för att diskutera de strukturförändringar som skett under 1990-talet. De tre kartbilderna i figur 1 visar hur yrkesstrukturen såg ut på de lokala arbetsmarknaderna i början av detta decennium.



Figur 1. Förvärvsarbetande dagbefolkning 1990 fördelad på socioekonomiska grupper och lokala arbetsmarknader

Källa: Tudelning och geografi Ds 1993:66

Av kartbilderna framgår mycket tydligt att enbart ett fåtal lokala arbetsmarknader hade en stor andel symbolhanterare vid decenniets början. Endast Stockholm och Uppsala hade en andel som översteg riksgenomsnittets med mer än 10 procent, medan residensstäderna låg kring riksgenomsnittet. Dessa siffror speglar lokaliseringen av privata och statliga beslutscentra. Det finns som sagt en hel del andra data för utvecklingen av sysselsättningens olika branscher

som antyder att mönstret kan ha förstärkts under 90-talet. Inte minst utbyggnaden av universitet och högskolor bidrar till detta.

De lokala arbetsmarknader som traditionellt har prioriterats i regionalpolitiken, har med detta sätt att beskriva arbetsmarknaden en tydlig överrepresentation av personliga tjänster. Det är vård, skola och omsorg. Kommun och landsting är som regel de största arbetsgivarna på de lokala arbetsmarknaderna. Dessa arbetsmarknaders sårbarhet beror mer på statens finanser än på vad som sker på marknaden. De tillskott till reguljära arbetstillfällen som gjordes under 1970- och 1980-talet på dessa lokala arbetsmarknader skapade framförallt förvärvsmöjligheter för kvinnor. Samtidigt fortsatte neddragningarna inom manliga delar av arbetsmarknaden – skogsbruket och industrin. Det regionalpolitiska stödet (investerings- och driftsstöd) innebar inte någon strukturförändring men bi sannolikt till att omvandlingen gick något långsammare än annars skulle ha varit fallet. För männen på dessa lokala arbetsmarknader har därför arbetsmarknadspolitiken varit betydelsefull.

De lokala arbetsmarknader som traditionellt har dominerats av industrin är de som har haft en överrepresentation av rutinjobb. Det gäller Bergslagen och Småland. Det bör påpekas att omfattande minskningar på dessa industriorter har skett under lång tid. Värdena för 1990 beskriver framförallt de lokala arbetsmarknader som fortfarande vid decenniets början hade en hög andel rutinjobb.

Söderhamn är ett exempel på en lokal arbetsmarknad där rationaliseringar inom trä-, skogs- och verkstadsindustri från 1960-talet och framåt förändrat den lokala arbetsmarknaden. Enligt den här använda indelningen motsvarade antalet rutinjobb på Söderhamns arbetsmarknad genomsnittet i landet, medan personliga tjänster var överrepresenterade och symbolhantering underrepresenterad.

Små lokala arbetsmarknader i farozonen

Den inriktning som strukturomvandlingen har haft under mycket lång tid gör att kartbilden också kan tolkas som att den visar vilka lokala arbetsmarknader som hade en stor rationaliseringspotentialen vid 90-talets början. Man kan skönja ett delvis nytt mönster under

1990-talet. De etableringar av call-centers som skett till mindre orter i stödområdet skulle till exempel kunna registreras som ett tillskott av rutinbefattningar.

Ytterligare en dimension illustreras av följande tabell som visar sambandet mellan den lokala arbetsmarknadens storlek och yrkesstrukturen år 1990.

Arbetsmarknadens storlek, tusental, %	Andel av total sysselsättning i riket, %	Andel av högre tjänstemän och företagare, %	Andel av ej facklärd arbetare, varuproduktion, %
> 100	47	54	31
50-100	30	26	34
10-50	19	15	26
< 10	5	4	10

Tabell. Samband mellan den lokala arbetsmarknadens storlek och yrkesstrukturen 1990.

De minsta arbetsmarknaderna svarade för 5 procent av den totala sysselsättningen i landet men hade 10 procent av landets inom varuproduktionen sysselsatta, ej facklärd arbetare. Sannolikt har den omstrukturerad av industrin som skett under 1990-talet särskilt påtagligt drabbat små arbetsmarknader med en hög andel rutinjobb. Det förtjänar att påpekas att i ett internationellt perspektiv svarar små lokala arbetsmarknader för en hög andel av befolkning och sysselsättning. De små industrierna växte ofta i anslutning till att stambanorna för tåg byggdes och fick senare möjlighet att utvecklas genom bilismen. På liknande sätt som infrastrukturen tidigare gav nya möjligheter, knyts nu motsvarande förhoppningar till kommunikationstekniken och dess distansöverbryggande potential. Som nämnts tidigare har denna kunnat utnyttjas i ett antal fall vid etablering av call-centers. Problemet är att den strukturomvandling som skedde över en 30-40-årsperiod inom industrin och som då slog ut många rutinjobb, sker mycket snabbare inom IT-området.

Sett i ett längre tidsperspektiv har strukturförändringarna inneburit en "regionförstoring", bland annat genom pendling. "Tjänstefieringen" av ekonomin och dess krav på befolkningsun-

derlag har också drivit på utvecklingen. Ser vi till bilden över symbolhanterarna och var tillskottet av sådana kommer, talar en hel del för en fortsatt regionförstoring (om detta är ekonomiskt möjligt för individerna) samt till fortsatt stora omställningsproblem på lokala arbetsmarknader som är utsatta för internationell konkurrens. Det nya som kan väntas i strukturuomvandlingen är att omställningen kan utlösas plötsligt och behöva ske snabbt. Plötsligheten beror på att marknads- och konkurrensförhållanden ändras i global skala för flertalet verksamheter och därför är det svårt för företagen att ha tillräcklig överblick och framförhållning. Framförhållningen försvåras ytterligare av att det sker en sammansmältning av branscher – tekniska innovationer introduceras av helt nya konkurrenter. Samtidigt behövs framförhållning för att klara den nya konkurrenssituationen. Vi återkommer till detta.

Ett ömsesidigt intresse mellan staten och kommunerna att främja tillväxt och minska reaktiva transfereringar

Omvandlingsprocessen i näringslivet och på arbetsmarknaden går delvis fortare än anpassningarna till nya bostättningsmönster och ny infrastruktur. En fabrik kan läggas ner. Däremot är det ytterst osannolikt att en lokal arbetsmarknad läggs ner. Det som händer är att dynamiken urholkas och att staten via olika typer av "reaktiva" transfereringar säkerställer kommunernas ekonomi och medborgarnas köpkraft. Transfereringsberoendet har ökat under den senaste tioårsperioden.

När Expertgruppen för forskning om regional utveckling, ERU, gjorde de första kartläggningarna av statsbudgetens geografiska utfall i mitten av 1980-talet fanns vissa tydliga mönster. Norrlands inland visade sig vara mycket beroende av transfereringar eftersom strukturarbetslösheten var hög, det vill säga transfereringarna var reaktiva. Den andra ytterligheten var Stockholmsregionen som hade en mycket hög andel av forsknings- och kulturmedel. I ekonometrisk mening gick det att belägga en huvudstadseffekt och en Norrbottenseffekt som innebar att en kommun i Norrbotten erhöll

större resursöverföringar än en kommun i ett annat län med samma arbetslöshet men andra strukturvariabler.

Motivet för ERUs kartläggningar av statsbudgeten var att utifrån analyser av budgetutfallet diskutera effekter av omfördelningar som syftat till att öka utvecklingskraften hos statliga resursöverföringar. Då var fokus på en begränsad del av landet, det vill säga Norrlands inland. Den försämring som har skett på arbetsmarknaden i hela landet under det senaste decenniet har givit de grundfrågor som berördes av ERU nationell aktualitet. Detta avspeglas i regeringens nyligen framlagda förslag att ingå regionala tillväxtkontrakt mellan regeringen och regionerna. Den viktiga markeringen med tillväxtkontrakten är att regeringen, det vill säga staten centralt, även i fortsättningen är en "stakeholder" när det gäller lokal och regional ekonomisk utveckling. Andra intressenter är förstas kommuner, regionala myndigheter, näringslivet, EU:s strukturfonder och ytterst medborgarna som genom partnerskap formar de lokala framtiderna. Detta partnerskap är en reflex av de allt starkare ömsesidiga beroenden som utvecklas i den postindustriella ekonomin eller nätverksekonomin som är det begrepp vi använder i den här rapporten. I senare avsnitt utvecklas dessa begrepp.

Ekonomins och politikens olika tidsskalor

Globaliseringen samt kunskaps- och teknikutvecklingen skärper kraven på strategisk insikt och förmåga till framförhållning hos beslutsfattare inom såväl företag som politik och förvaltning. Behovet av omvärldsinformation kommer att växa. Men ännu snabbare kommer sannolikt efterfrågan att öka på omvärldskunskap och omvärldsanalys som är direkt kopplad till handling. Handlingsmiljön kan beskrivas med termen nätverksekonomi. Den utmärks av ömsesidiga beroenden mellan företag och mellan företag och offentliga aktörer. Nätverksekonomin är också en "realtidsekonomi" som drivs fram av Internet och annan kommunikationsteknik. Ekonomiska beslut måste fattas snabbt. Betydelsen av att vara först ut på marknaden har ökat i och med att standards

spelar stor roll och att på allt fler marknader gäller att "the winner takes-it-all".

Enligt Don Tapscott som skrivit boken *The Digital Economy* karaktäriseras nätverksekonomin av att vara kunskapsbaserad, digital, virtuell, molekylär och integrerad. Den saknar mellannivåer och mellanhänder samt leder till konvergens mellan branscher och ökat beroende mellan nätverkets aktörer. Innovationsförmåga är nyckeln till tillväxt. Förtroende är utomordentligt viktigt för ekonomiska transaktioner.

Snabbheten i de ekonomiska förloppen är endast en aspekt av nätverksekonomin men har en avgörande betydelse för policyn eftersom de ekonomiska och de politiska förloppen löper längs olika tidsskalor. Den demokratiska processen innebär att det tar längre tid att fatta beslut inom politiken än i företag. Dessutom sträcker sig politiska beslut om exempelvis investeringar i infrastruktur längre in i framtiden än flertalet marknadsbeslut. I nätverksekonomin blir den spänning mellan politik och marknad, som alltid har funnits, väsentligt mer påtaglig än tidigare. Sammantaget förstärker dessa förhållanden behovet av framförhållning i policyprocessen. Viktigt i detta sammanhang är också att antalet policymakers som har anledning att ha ett internationellt perspektiv ökar. Till de traditionella avnämarna i Regeringskansliet och i riksdagen fogas ett antal regionala och lokala aktörer.

Denna rapport redovisar en modell och ett arbetssätt för hur omställning kan initieras och organiseras. Modellen är till stor del grundad på erfarenheterna från Söderhamn. Den bakomliggande tanken med detta arbetssätt är att tidig insikt om förutsättningar, hot och möjligheter så snabbt som möjligt ska leda till handlingsförmåga och därigenom korta ner den "ledtid" som den demokratiska processen medför. När konkurrensen skärps mellan regioner inom och utom Sverige blir det allt viktigare att så tidigt som möjligt genomföra åtgärder som leder till att de politiskt påverkbara förutsättningarna för ny och befintlig verksamhet kommer i samklang med näringslivets drivkrafter.

1.2 Söderhamnskommittén: uppdrag, arbetets inriktning och generaliserbarhet

Söderhamnskommittén med Lars Jeding som särskild utredare tillsattes av regeringen i december 1996. Det var beslutet att lägga ned flygflottiljen, F 15, i Söderhamn som fick regeringen att tillsätta kommittén. Uppdraget var att genom omlokalisering av statliga arbetstillfällen och stöd till lokalt utvecklingsarbete kompensera för bortfallet av statliga arbetsplatser till följd av nedläggningen av flygflottiljen. Uppgiften konkretiserades till att avse ett tillskott av arbetstillfällen med 500 varav 350 inom statlig verksamhet.

Uppdraget hade därmed två huvuddelar: ett förhandlingsuppdrag som gällde omlokaliseringen av statliga myndigheter och ett utvecklingsuppdrag. Det är det senare som kommit att prägla kommitténs arbete. Den akuta krisen på arbetsmarknaden i Söderhamn till följd av nedläggningen av flygflottiljen var bara en i raden under en längre tidsperiod. Tillsammans innebär kriserna strukturella arbetsmarknadsproblem. Huvuduppgiften för kommittén och kommunen blev därför att försöka angripa strukturproblemen snarare än den akuta krisen. Den akuta krisen bidrog dock till en insikt och beredskap i kommunen att angripa de långsiktiga utvecklingsproblemen. De strukturella arbetsmarknadsproblemen i Söderhamn förklarades huvudsakligen av en trendmässig sysselsättningsminskning inom industrin samt en kraftig underrepresentation av tillväxtbranscher. Som en konsekvens av detta fanns det en obalans på arbetsmarknaden med arbetslöshet å ena sidan och å andra sidan arbetsbrist inom tjänstesektorn och andra växande branscher.

Den 30 juni 1998 upphör Söderhamnskommittén. Under den tidsbegränsade insatsen har nyetableringen av statliga myndigheter administrerats och en omställning av den privata sektorn initierats i samverkan med kommunen.

Syftet med denna skrift är att försöka lyfta upp lärdomarna från kommitténs arbete till ett mer generellt plan. Vi har goda skäl att tro att de förutsättningar – både utmaningar och möjligheter – som

funnits i Söderhamn också finns i andra kommuner i landet. Söderhamnskommittén representerar också genom sitt mandat och sin arbetsmetod den "partnerskapsbaserade" näringspolitik som regeringen angivit riktlinjer för i olika sammanhang, tydligast i propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (1997/98:62).

I propositionen föreslås en samordnad regional näringspolitik utvecklad i samverkan mellan central och regional nivå, mellan aktörer på den regionala nivån samt mellan dem och den lokala nivån. Denna samverkan ska kunna utmynna i så kallade regionala tillväxtavtal. Poängen med dessa är att förstärka den potentiella effekten av de statliga resursöverföringarna till en region.

Söderhamnskommittén har i "mikroformat" mött en lång rad av tänkbara frågor om såväl innehåll som form för tillväxtavtalen. Här presenteras en generaliserad modell för hur näringspolitik i samverkan bör utformas och genomföras, delvis mot bakgrund av erfarenheterna från Söderhamn.

Vi har valt att försöka länka samman de generaliserade erfarenheterna och näringspolitiken genom begreppen partnerskap och regionala tillväxtavtal. Därmed bidrar denna skrift förhoppningsvis till en nödvändig konkretisering och processorientering av en regions utveckling med aktörer i samverkan.

Syftet med skriften är dessutom att dokumentera och analysera de erfarenheter som vunnits under arbetet i ljuset av följande.

För det första har den statliga interventionen i Söderhamn varit ovanlig på grund av att den skett nära både regeringen och den kommunala beslutsprocessen. Här finns därför en hel del lärdomar för utformningen av en regionalt samordnad näringspolitik, byggd på ett partnerskap mellan centrala och lokala intressen. Arbetet i Söderhamn ger även idéer om förutsättningarna att "aktivera" det regionala utvecklingskapitalet.

För det andra är det vår bedömning att *omställningen* av arbetsmarknaden som påskyndats av den särskilda insatsen i Söderhamn återstår att göra för många andra mindre och medelstora kommuner i landet. Söderhamn är en av många industrikommuner som måste försöka lösa sina utvecklingsproblem med hjälp av mer informationsberoende verksamheter och privata tjänster.

För det tredje skapar finansiellt stöd till näringslivet bara till en mindre del förutsättningarna för en omställning av arbetsmarknaden. Institutionella förhållanden som lagar, förordningar, besluts-system, attityder och infrastrukturens beskaffenhet, särskilt beträffande kommunikationer och kunskapsförsörjning, avgör till större del den lokala tillväxtpotentialen.

Det överordnade angreppssättet i den här skriften är att söka identifiera generella drivkrafter för lokal utveckling och placera in dessa i ett näringspolitiskt perspektiv. De specifika erfarenheterna från Söderhamn utgör illustrationer och/eller impulsgivare i sammanhanget. En viktig fråga är naturligtvis om de erfarenheter om organisation och arbetssätt som vunnits i Söderhamn kan föras upp till nationell nivå.

1.3 På en ny spelplan räcker inte gamla föreställningar om problem och möjligheter

I Sverige präglas tankemönstren i ovanligt hög grad av industrisamhällets värderingar. Fortfarande är det vanligt att längtan till industrisamhället i traditionell skepnad dominerar den lokala debatten om framtiden. Av naturliga skäl har industrisamhällets värderingar blivit särskilt tydliga på bruksorter och överhuvudtaget på orter som under lång tid dominerats av ett företag eller en bransch.

Eftersom sådana branscher oftast är mycket kapitalintensiva har sysselsättningen minskat även när företagen investerat. Bruksorterna har ett dubbelt problem: dels har de svagväxande arbetsmarknader, dels föreligger kulturella hinder för att insikten om nätverksekonominns egenskaper ska kunna spridas snabbt. Dessutom är de ofta alltför svagt utrustade när det gäller arbetskraftens sammansättning och kompetens för att vara attraktiva för tjänsteintensiv verksamhet med tillväxtpotential.

Ensidighet är således en strukturell egenskap som kan hindra en lokal arbetsmarknad att bryta en långsiktig negativ utveckling. De små lokala arbetsmarknaderna i Sverige är ett annat problem. Vi

svenskar är helt enkelt mer knutna till hemorten än invånarna i många av våra konkurrentländer. Litenhet kan i sig vara ett hinder eftersom den lokala marknadens storlek är en viktig utvecklingsfaktor för vissa tjänsteföretag, liksom tillgången till lokala underleverantörer och annan stödjande verksamhet för nätverken. I ekonomisk mening är förutsättningarna för att företag ska kunna dra nytta av externa effekter begränsade. Undantagen är hårt specialiserade arbetsmarknader med lokalisering fördelar eller specifika resurser. Detta är precis vad som tidigare gällde för bruksorterna.

Vi ska återkomma till frågorna om hur tillväxt kan skapas och hur spelplanen håller på att förändras. I figur 2 tydliggörs skillnaderna mellan industrisamhället på 1950- och 1960-talet och det nya som nu växer fram.

Innovationer	Nationell	Internationell	Global och lokal
Kommunikation och transport	Vägar och järnvägar	Bil, flyg, telefon	Kommunikationsteknik; Bandbreddsrevolution
Organisatoriska	Aktiebolaget	Multinationella företag	Imaginära företag; Värdenät
Finansiella	Industriobligationer	Global kapitalmarknad; eurobonds	Venture capital; Corporate governance
Geografi	Stad och land	Urbaniserad	??????

Scale; Tangibles

Scope; Intangibles

Figur 2: Sambandet mellan olika typer av innovationer under de senaste 100 åren.

I linje med Douglass North idéer sägs innovationer i kommunikationstekniken driva på samhällsförändringar. De reducerar transport- och kommunikationskostnader och därmed transak-

tionskostnaderna i ekonomin. För 100 åren sedan möjliggjorde järnvägen en snabb expansion inom basindustrier som stål och verkstadsindustri. Som Erik Dahmén visat grundades många mindre företag inom de branscher som var "moderna" kring sekelskiftet och strax därefter på småorter längs stambanorna. Efter andra världskriget har sjöfartens och bilismens utveckling minskat kostnaderna för godstransport medan flygets tillväxt har reducerat priset för mänskliga möten. I dag är informationstekniken den drivande faktorn.

Men även om förändringar inom kommunikationstekniken är drivande blir det inget ekonomiskt genomslag förrän andra innovationer av social och ekonomisk natur uppstår. När transporttekniken gjorde det möjligt att bedriva ekonomisk verksamhet i större skala, behövdes en organisatorisk form för att hantera risker och ansvar för investerare och som tillät intern styrning. Storföretaget uppstod som organisation. På liknande sätt fick industritillväxten i bland annat USA nödvändigt kapital när de obligationer som införts för att finansiera järnvägsutbyggnaden också blev ett instrument för att finansiera industriinvesteringar.

Minskade transaktionskostnader påverkar alltså organiseringen av ekonomisk verksamhet. Nätverksekonomin, som framväxande fenomen, är därmed nära förknippad med informationsteknikens utveckling. Storföretag kan vinna fördelar genom att förlägga produktionen till länder med lägre produktionskostnader och anlita underleverantörer i större utsträckning. Informationstekniken gör att styrning av informations- och varuflöden fungerar över hela världen. Mindre företag kan gå samman i imaginära företag för att nå skalfördelar utan att fysiskt eller ägarmässigt slås samman. Den styrande logiken blir att organisera produktionen så att värdetillskottet optimeras i varje led.

I tider av snabb teknisk förändring skapas stora möjligheter för entreprenörer. Tillgången på riskkapital blir därför central. Tillväxten i Silicon Valley och på andra platser kan förklaras av ett välfungerande nätverk av riskkapital och riskkapitalister. Detta ger inte bara tillgång till kapital utan också en rad innovationer på det finansiella området.

En annan förändring är att företagens konkurrensförmåga över tid förskjuts från skalekonomi för produkter (homogena) med fysiska investeringar i maskiner och byggnader till flerproduktsfördelar med investeringar i marknadsföring, varumärken, organisation och andra så kallade "intangibles". Skalekonomi finns fortfarande med i bilden men mest för att ange "tröskelvärden" i termer av produktionsvolym, forskning- och utbildningsinvesteringar etc. Därmed blir andelen fasta kostnader allt högre.

Detta har betydelse för lokaliseringsmönster och strukturomvandlingens geografiska innebörd. Under den tidiga industrialismen var råvarutillgångar den avgörande lokaliseringsfaktorn. Spåren av detta är fortfarande tydliga i den svenska industristrukturen, eftersom vi hade mycket skog och malm som kunde förädlas. Dagens växande tjänsteintensiva branscher har helt andra lokaliseringsförutsättningar. De dras till orter med god tillgång på arbetskraft och närhet till kvalificerade kunder etc.

Vi har sett en blandning av verksamheter i städer och på landsbygden och vidare över den urbanisering som vi i Sverige genomlevt under de senaste 30–40 åren. Nu finns det mycket som talar för att nätverksekonomin blir en utpräglad stadsekonomi. Mindre orter kan växa om de har närhet till större städer. Den här utvecklingen uppstår i ett samspel mellan företagens önskemål om goda verksamhetsbetingelser och den "postmoderna" människans önskemål om en god livsmiljö. Boendepreferenserna styr i stor utsträckning företagens lokalisering, eftersom möjligheten att rekrytera kvalificerad personal är avgörande för konkurrensförmågan.

Information- och kommunikationstekniken driver fram ett nätverksbeteende, dels i teknisk mening genom tillämpning av intranät och extranät dels i ekonomisk mening genom att underlätta samarbete mellan företag med lägre kostnader än tidigare för nödvändig styrning och kontroll. Poängen är därmed att kommunikationstekniken har en decentraliserande effekt. Antalet beslutsfattare ökar och invanda beslutsordningar sätts i fråga. Figur 3 som finns i den tidigare nämnda boken av Tapscott illustrerar detta.

Den digitala ekonomin



Figur 3. Den digitala ekonomin.

Källa: Tapscott D, *The digital economy*

I grunden handlar nätverksekonomin om att på olika sätt underlätta förutsättningarna för att hantera ekonomiska transaktioner som ömsesidiga utbyten mellan självständiga parter. Detta har implikationer för organiseringen av samhället. När transaktionskostnaderna minskar reduceras hindren för att marknaden ska vara instrumentet för transaktioner – därav nätverksföretagandet. Men lägre transaktionskostnader har också konsekvenser för det politiska beslutsfattandet, liksom för relationerna mellan politik och företag samt mellan politik och förvaltning. Eftersom samverkan och samordning är nyckelbegrepp i den här rapporten, kretsar en väsentlig del av analysen kring vilka förändringar som är nödvändiga för samverkan mellan politik och näringsliv i nätverksekonomin. Beslutsfattande i den svenska ekonomin har nämligen varit mer hierarkiskt än i de flesta andra länder. Anledningen är att den offentliga sektorn har varit så stor och att storföretagen spelat en så viktig roll.

Konsekvensen av detta är att företag koncentrerar sin verksamhet till den så kallade kärnaffären. En annan effekt är föreställningen att organisationer utvecklar sin kärnkompetens inom organisationen, men skaffar sig kompletterande kompetens genom samarbete inom nätverk, strategiska allianser, outsourcing/ utlokalisering etc. Trenden är särskilt tydlig inom bland annat bil-, flyg-, elektronik- och telekommunikationsindustrin. Dessa industrier är forsknings- och utbildningsintensiva och produkterna kännetecknas av ett system med hård- och mjukvara. På grund av dessa industriers stora betydelse i Sverige sprids särskilda produktionskrav snabbt till underleverantörer med flera. Problemet är att den här utvecklingen också är förenad med branschglidningar och branschöverskridanden, vilket medför att den tillgängliga statistiken och analysinstrumenten är synnerligen trubbiga.

Detta är i sin tur ett problem eftersom förändringar i företagens agerande kan tolkas som att enskilda företag medvetet gör sig beroende av andra i ett nätverk, men också därför att dessa beroenden gränsar mellan det privata och det offentliga. När flöden av varor och tjänster i ett produktionssystem skall hållas nere krävs ett effektivare transportsystem. Kvaliteten på den fysiska infrastrukturen är traditionellt ett offentligt ansvar. Arbetskraftens kompetens grundläggs via utbildningssystemet. Innovationsförmågan beror bl.a. på tillgången till forskarutbildade. Därtill är statens roll som regelskapare särskilt betydelsefull i ekonomiska brytningstider. Kraven på ett effektivt regelverk som underlättar förändring och innovationer kan stå i konflikt med kraven på ett pålitligt och konserverande regelverk.

Nätverksekonomin är mest omskakande för de arbetsmarknader som är starkt präglade av industrisamhället. Näringslivets sammansättning är ogynnsam. Dessutom hamnar ofta lokala regler och beteenden i konflikt med nätverksekonomis krav.

I ett internationellt perspektiv har Sverige vissa särskilda problem som beror på att våra minsta ekonomiska och politiska enheter, det vill säga kommunerna, är så små. Företagsekonomer hävdar att småföretag ofta har en stor operativ men en låg strategisk flexibilitet. Skälet är bristande kunskap om omvärlden, marknaden, tekniken m.m. Då den svenska mediankommunen har

mindre än 15 000 invånare kan man anta att samma sak gäller för kommunerna som organisationer.

Innebörden av detta är att centralt styrd näringspolitik inte fungerar när den hierarkiska ordningen bryts. Men även en långtgående decentralisering av ekonomiskt utvecklingsarbete har sina begränsningar när det gäller förändringskapaciteten hos lokala beslutsfattare.

1.4 Omställning eller långsiktig strukturförändring i Söderhamn ?

Den dubbla problembilden: individ och region

I direktiven till Söderhamnskommittén finns implicit en dubbel problembild: dels den akuta krisen föranledd av F 15:s nedläggning som kräver nya både statliga och privata arbetstillfällen som kompensation, dels den långsiktiga tillbakagången på arbetsmarknaden som gör att staden behöver hjälp med att utveckla näringslivet. Hanteringen av den akuta krisen kan både ses som ett sätt att bistå de individer som berördes av nedläggningen av flygflottiljen och som ett sätt för regeringen (staten) att visa att den liksom andra arbetsgivare tar ansvar för dem som berörs av verksamhetsförändringar. Perspektivet är i huvudsak arbetsmarknadspolitiskt och inriktat på individer, med andra ord kortsiktigt. Direktivens andra del speglar den regionalpolitiska värderingen. Arbetsmarknaden i Söderhamn har utvecklats negativt under lång tid, men inte tillräckligt svagt i förhållande till andra för att motivera särskilda regionalpolitiska insatser. Det var den trendmässiga nedgången *tillsammans med* den akuta krisen som motiverade att Söderhamn prioriterades regionalpolitiskt och blev temporärt stödområde.

•Direktiven betonar sålunda individerna och regionalpolitiken medan Söderhamnskommittén koncentrerar sig på att initiera en strukturell omställning av den lokala arbetsmarknaden genom in-

satser av både kommunen och staten. Vad beror denna skillnad på och vari består den konkret?

Samtidig arbetslöshet och arbetskraftsbrist

Mycket tidigt stod det klart att de som blev arbetslösa vid flygflottiljen inte annat än undantagsvis skulle vara kvalificerade för de nya statliga arbetstillfällena. Diskrepansen mellan erforderliga kvalifikationer och de arbetslösas faktiska kvalifikationer var bekymmersam, eftersom de omlokaliserade myndigheterna huvudsakligen förväntades rekrytera lokalt till sina verksamheter i Söderhamn. En analys gjordes av utbildningsutbudet samt tillgången på arbetskraft för IT-beroende tjänsteproduktion i Söderhamn. Slutsatsen blev att den lokala arbetsmarknaden karaktäriserades av såväl hög arbetslöshet som brist på arbetskraft. Förbättringar av det lokala utbildningsutbudet hamnade därför högt på både Söderhamnskommitténs och kommunens prioriteringslista. Snart fanns ett förslag om ett virtuellt utbildningscentrum (VUC) i Söderhamn. Detta byggde i sin tur på tidigare lokal erfarenhet av informationsteknik i distansutbildning och innebar att statens krav på en "lokal IT-plattform" kunde samordnas med kommunens egen användning av informationsteknik.

Ur diskussionerna om VUC och IT-plattformen växte behovet av en kommunal näringspolitisk strategi. En sådan utarbetades och genomförs nu. En viktig fråga i detta arbete var hur den kommunala näringslivsorganisationen skulle bli mer effektiv.

Den här korta redovisningen illustrerar hur förändringen av arbetsmarknaden till fler tjänster, mer kunskapsintensiv verksamhet och större informationsberoende skapar matchningsproblem, i synnerhet på mindre orter.

Kris och insikt om i vilken riktning möjligheter ska sökas

Ser man till ekonomins utvecklingsmönster kan det förefalla naturligt att satsa på informationsteknik, utbildning och positiv förändring snarare än på en skenbar stabilitet, även om det inte råder kris. Den långsamma men varaktigt negativa utvecklingen i Söderhamn kan sägas vara skäl nog för att göra de förändringar som Söderhamnskommittén har medverkat till. Kommunen har tidigare arbetat mycket intensivt med näringslivsfrågor och framtidsstrategier, men utan resultat. Nedläggningen av flygflottiljen visar att en akut kris behövs för att synliggöra problem som funnits länge samt för att mobilisera beslutet att inte acceptera dem längre. *Aktion förutsätter en insikt om de underliggande problemen, inte bara symptomen de manifesterar. Men det räcker inte att reagera på problem.* Utgångspunkten för handling måste vara en idé om vilka möjligheter som står till buds eller kan skapas genom insatser för att utveckla företag samt tillföra ny kompetens och nya verksamheter. Avvägningen mellan insatser för att utveckla det befintliga företagandet och initiativ som syftar till förnyelse av kompetens och företag är central för kommuner eller lokala arbetsmarknader liknande Söderhamn.

Det är uppenbart att handlandet på kort sikt måste inriktas på att utveckla en lokal näringspolitik som har trovärdighet hos befintliga företag. Trovärdigheten beror såväl på vad som görs som hur det görs. En lokal näringspolitik kan emellertid inte enbart fokusera på vad kommunen och dess företag kan göra för omvärlden, utan måste även ta hänsyn till vad omvärlden kan göra för kommunen. Det är sannolikt det senare perspektivet som ger möjligheter ("windows of opportunity").

Problemet är att de nya jobb som motsvarar de arbetslösas kvalifikationer leder till en strategi för återindustrialisering med mycket begränsade utsikter till framgång. En sådan strategi kan dock vara politiskt populär lokalt, särskilt om ansträngningar att skapa nya jobb inom tillväxtområden dels inte minskar arbetslösheten, dels ofta förutsätter en brytning med etablerade traditioner. Dessutom tvingas kommunen vanligtvis till åtaganden som kan vara svåra att

motivera på kort sikt för att skaffa sig kompetens inom nya områden. Inom det strategiska utbildningsområdet har därtill staten ett avgörande inflytande över lokalisering och dimensionering, vilket nödvändiggör samverkan mellan stat och kommun.

Avgörande är dock att viljan och engagemanget kan kanaliseras på ett konstruktivt sätt. För att klara detta behöver man, som kommunalrådet Stig Wigren i Söderhamn sagt, skaffa sig en ny tränare – i detta fall Söderhamnskommittén. Risken för att engagemanget resulterar i bakslag och frustration är högre om man inte har någon tränare, utan på egen hand upprepar invanda, felaktiga rörelser och beteenden. Regionalpolitiken har hittills i alltför stor utsträckning gått ut på skapa möjligheter för kommuner och andra att skaffa sig träningstid, utan att ta reda på vem som är tränare eller om det överhuvudtaget finns någon. Ett beslut att skaffa sig tränare visar därför på mognad och en insikt om den egna förmågens begränsningar.

Samtidigt kan en efterfrågad tränare (som regeringen) välja mellan anbud från flera håll. Frågan blir då vilka kriterier som bör gälla för att acceptera ett anbud, det vill säga vilka kriterier ska uppfyllas för att staten ska göra den intervention som gjordes i Söderhamn. Vidare är frågan hur interventionen i Söderhamn skiljer sig från den institutionaliserade regionalpolitiken. Dessa frågor återkommer vi till i avsnitt 4.2.

1.5 Skillnader mellan statlig intervention för att lösa problem respektive att ta till vara möjligheter.

Regionalpolitikens förändrade uppgifter

Regionalpolitiken är det politiska svaret på de problem som strukturomvandling och urbanisering ger upphov till. Under de fyrtio år

som regionalpolitik bedrivits mer medvetet har förutsättningarna förändrats på många sätt:

- från att hantera problemen med övergången till ett moget industrisamhälle i jord- och skogsbruksdominerade glesbygder till att hantera problemen på grund av övergången från industrisamhället till det postindustriella samhället i industridominerade kommuner.
- från att principiellt vara en omställningspolitik sedd i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv (Phillipskurvan) till att bli ett eget politikområde, väl institutionaliserat med egna resurser inom det som benämns den lilla regionalpolitiken och med "horisontella ambitioner" uttryckta i den stora regionalpolitiken.
- från att genom finansiellt stöd "på marginalen" försöka styra industriinvesteringar från storstadsområdena till stödområdet genom filialetableringar till att med sysselsättningsstöd göra samma sak i den privata tjänstesektorn genom etablering av call-centers och liknande.
- från att förhandla om de särskilda anslagen till regionalpolitiskt stöd till att försöka öka utvecklingskraften hos de statliga resursöverföringarna till regionerna.
- från att till en början ha varit del av stabiliseringspolitiken och därefter i välfärdspolitiken till att vara en del av tillväxt- eller strukturpolitiken, uttryckt genom begreppet samordnad regional näringspolitik.
- från att ansvaret för politikens genomförande var starkt centraliserat till Regeringskansliet och centrala myndigheter till att genomförandet sker mycket decentraliserat. Under en 25-årsperiod har det så kallade länsanslaget ökat från 30 miljoner till mer än 1 miljard kronor per år.

Följden av regionalpolitikens förändring har varit att den ursprungliga uppgiften att försöka hantera politiskt oacceptabla konsekvenser av ett omvandlingsförlopp övergått i en roll att medverka till regional utjämning, samt att främja regional utveckling genom att påverka strukturella förhållanden för den fysiska infrastrukturen, forskning och utbildning m.m. För den regionalt utjämnande uppgiften har regeringen numera i huvudsak en förhandlande och en resursfördelande roll, medan genomförandet finansieras via EU:s strukturfonder och länsstyrelserna. Regional utveckling avser hela landet medan utjämningen syftar på ett avgränsat stödområde.

Vad som hänt hittills under 90-talet är att regionalpolitiken i stort sett kommit att fokuseras på den mellanregionala utjämningen. Medlemskapet i EU har naturligtvis medverkat till detta, eftersom strukturfonderna har utjämning som ledstjärna. Under senare år har dock ambitionerna att förstärka tillväxtaspekten i regionalpolitiken blivit allt tydligare manifesterat i begreppet samordnad regional näringspolitik.

Olikheterna mellan utjämningspolitik och utvecklingspolitik

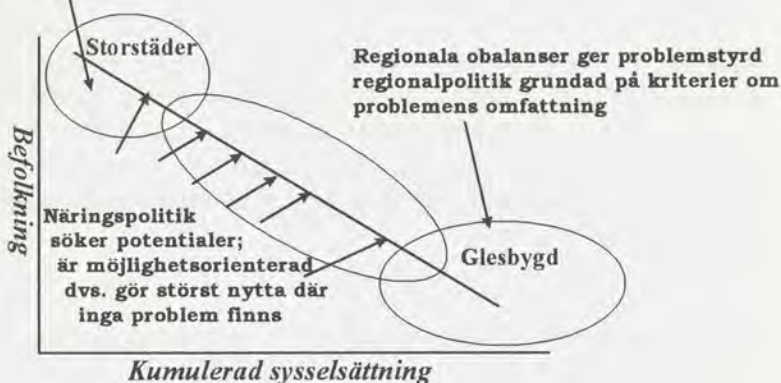
Det intressanta i det här sammanhanget är att det finns en mycket tydlig skillnad mellan dessa två uppgifter, vilket sammanhänger med att utjämningspolitiken liksom annan välfärdspolitik utgår från att undanröja missförhållanden, det vill säga den är problemstyrd, medan utvecklingspolitiken fokuserar på tillväxtpotentialer och därmed är möjlighetsorienterad. De två perspektiven antyder olika förhållningssätt och arbetsmetoder. Därmed blir även avtrycket i Sveriges geografi olika vilket illustreras av figur 4.

Som vi tidigare sett har regionalpolitiken mest förknippats med de politiskt oacceptabla konsekvenserna av urbaniseringen, det vill säga avfolkningen av glesbygden och inflyttningen till storstäderna. Denna stad-landsbygd-dimension var tydligast under 1960-talet, men har nu återigen aktualiserats. Befolkningsminskningen i mindre kommuner har dock inte samma direkta koppling till utvecklingen i storstadsområdena som tidigare då det handlade om bostadsbrist.

Nu diskuteras storstadsproblemen mer som segregering. Men poängen är att politikens geografiska dimension/regionalpolitiken styrs av var det anses finnas problem.

Regionalpolitik eller näringsliv?

Externa effekter i form
av urbaniseringsfördelar
och nackdelar



Figur 4. Skillnaden mellan utvecklingspolitik och utjämningspolitik

Regional utjämningspolitik är alltså problemstyrd och geografiskt inriktad på områden som kännetecknas av låg befolkningstäthet och befolkningsminskning. En problemstyrd politik förutsätter att det finns indikatorer på hur stora problemen är. Som kriterierna angivits är det i princip ett sammanhängande område i Norrlands inland som är kvalificerat för denna typ av utjämningspolitik. Det är också denna del av landet som varit det högst prioriterade stöd-området sedan den svenska regionalpolitikens tillkomst i mitten av 1960-talet. Allteftersom strukturomvandlingen berört industriell verksamhet har de geografiska yttringarna blivit mer punktvisa. I gränstrakten mellan regionalpolitiken och den branschinriktade industripolitiken tillkom temporära stödområden under 1970-talet

och 1980-talet. Söderhamn har till och från varit sådant temporärt stödområde.

Indikatorer på problemens omfattning ligger till grund för resursfördelningen mellan geografiska områden. Perspektivet/syftet har varit att söka motverka en långsiktigt negativ utveckling; att hålla emot eller stabilisera. Denna politik har varit framgångsrik i ett avseende, nämligen när det gäller att professionalisera arbetsmarknaden för lokal service, vård, omsorg och grundläggande utbildning. Instrumentet har varit den kommunala skatteutjämningen.

Tillväxt uppstår ur innovationer och bärs fram av entreprenörer i nya och gamla företag. Det geografiska läget är en riskfaktor; osäkerheten är lägre i rikt utrustade miljöer än i mindre rikt utrustade miljöer. Ett skäl är att det i "rika miljöer" finns en större lokal marknad för produkter och tjänster samt att tillgängligheten till andra avsättningsmarknader är bättre. Till viss del kan risken även reduceras på grund av egenskaper hos den lokala arbets- och kapitalmarknaden, tillgången på underleverantörer m.m. – kort sagt förekomsten av externa effekter. Allt detta betyder att *sannolikheten* för framtida tillväxt är högst i regioner och på orter med traditionellt stark tillväxt.

Denna bild av självförstärkande och kumulativ regional utveckling beskrevs av Gunnar Myrdal redan på 1950-talet, och har som föregångare Erik Dahmén's skrifter om den industriella utvecklingen i Sverige under mellankrigstiden. Mer generiskt finns denna företeelse redan i Bibeln: "åt dem som har skall varda givet". Men det motsatta gäller också, nämligen att tillbakagången sker i en på motsvarande sätt självförstärkande process.

Med det här synsättet på regional utveckling blir frågan om en politik, som utgår från att identifiera problem förknippade med en negativ kumulativ utveckling, kan påverka den nedåtgående spiralen. Går det att vända utvecklingen och vilka är i så fall förutsättningarna? Hur generellt kan det ske och till vilka kostnader? Faktum är att det som skett i Söderhamn under den tid som Söderhamnskommittén arbetat är ett exempel på en sådan vändning.

Men detta blir sannolikt bara ett komplement till den mer generella inriktningen av en regional utvecklingspolitik som principiellt bör stödja lokala arbetsmarknader där riktningen i utgångsläget är

positiv eller där en negativ utveckling är tillfällig. Den sortens regionalpolitik kan öka hastigheten i en i grunden självförstärkande positiv utvecklingspiral.

Med det perspektivet blir utvecklingspolitiken ett sätt att ta tillvara den utvecklingspotential som redan finns, vilket är ett annorlunda synsätt jämfört med utjämningspolitiken. Den avgörande skillnaden är att medan utjämningspolitiken fokuserar på regionala yttringar är utvecklingspolitiken inriktad på rambetingelser för och samband mellan faktorer som påverkar lokal och regional utveckling.

Den svenska regionalpolitiken präglas av det synsätt som förknippas med utjämningspolitiken både i den lilla och i den stora politiken. Eftersom de lokala arbetsmarknader som definitionsmässigt har utvecklingspotential saknar de problem som utjämningspolitiken styrs av, kommer utvecklingspolitiken – den samordnade näringspolitiken – att bedrivas på godtyckliga grunder. Alternativt är den bara till namnet utvecklingspolitik, eftersom den i alla väsentliga avseenden fortfarande är utjämningspolitik.

Innan vi talar om kriterier för utvecklingspolitiken finns det skäl att redovisa synen på sambandet mellan utjämningspolitiken och utvecklingspolitiken. Erfarenheten säger nämligen att det är politiskt mycket svårt att ge utrymme för en tillväxtfrämjande politik med regionalpolitiska förtecken, eftersom regionalpolitiken i praktiken förknippas med utjämning.

Huvudskälet är att en sådan politik alltid kommer att betraktas med stor misstänksamhet av dem som drar fördel av utjämningspolitiken. Dessutom har utjämningspolitiken, inte minst på central nivå, ett så starkt präglat synsätt och inarbetade arbetsmetoder att det är svårt att anpassa den centrala nivåns/statens roll till en regional utvecklingspolitik.

Utmaningen blir därmed att förse hela näringspolitiken med en regional dimension. Inom delar av näringspolitiken har en sådan länge varit självklar, exempelvis inom småföretagspolitiken. Också forsknings- och utbildningspolitiken har i allt större utsträckning uppmärksammat den regionala dimensionen, inte minst som en följd av att teknik- och kunskapsanvändning fått ökad betydelse. Denna

utveckling har dock skett utan förankring i ett mer sammanhängande synsätt.

Kraven på den centrala nivån för att kunna delta i samverkansprocessen och för att veta när inblandning behövs

Den utvecklingspolitik som här skisseras ställer höga krav på strategiskt handlag och koordinering även i Regeringskansliet. Under själva genomförandet måste regeringen kunna ansvara för sin del i den ömsesidiga processen. Men det handlar också om att veta när regeringen ska blanda sig i en omvandlingsprocess. När det gäller samverkan med kommuner och lokala arbetsmarknader för att förstärka positiva tillväxtspiraler blir regeringens uppgift en annan, nämligen att ta ställning till hur insatser inom olika politikområden bör samordnas i ett nationellt perspektiv.

De samordningsproblem som finns mellan olika nivåer på den politiska och administrativa sidan beror i första hand på att näringslivet (ekonomins aktörer) i allt större utsträckning agerar på den globala och lokala nivån, medan politiken fortfarande agerar i ett nationellt perspektiv. EU-medlemskapet är ett sätt för Sverige att få större korrespondens mellan politik och marknad på internationell nivå. Inom landet behövs en bättre samverkan mellan den centrala och lokala nivån för att nå överensstämmelse på den lokala arenan, som företagen är intresserade av, när det gäller utbildningssystem, arbetsmarknad, transporter m.m.

Uppgiften för regering och riksdag blir alltså att utforma politiken på strategiska områden så att gynnsamma tillväxtförutsättningar skapas, och att fånga upp de krav och idéer som kommer nerifrån. Dessutom blir uppgiften att tillsammans med den lokala och regionala nivån organisera genomförandet av politiken. Såväl nationella krav på systemtänkande när det gäller industriella system, infrastruktur och formella regler som delaktighet från berörda företag, forskare, myndigheter m.fl., ska tillgodoses. Detta betyder att regering och riksdag alltså kommer att ha en central roll i tillväxtpolitiken, vilket också understryks av EU-medlemskapet.

Teori om regional utveckling

I det här avsnittet ges en mycket kortfattad beskrivning om några teorier eller föreställningar om drivkrafter för lokal och regional utveckling. Dessa är intressanta att lyfta fram, eftersom ett av rapportens budskap är att utvecklingspolitiken måste bli mer "intelligent" än tidigare, då dess syfte är att påverka den lokala utvecklingen snarare än att hantera utvecklingens konsekvenser. Med den enormt stora betydelse som kunskap, kompetens och därmed utbildning har för lokal utveckling blir perspektivet med nödvändighet framåtsyftande. I Söderhamn diskuteras, liksom på andra platser i landet, vilka nischer och vilken specialisering den lokala arbetsmarknaden har eller bör utvecklas mot.

Möjligheten att skapa lokal ekonomisk utveckling hänger samman med regioners förmåga att generera, vidmakthålla och attrahera olika slags ekonomisk verksamhet.

Om långsiktiga konkurrensfördelar (från företagets eller regionens synpunkt) ska kunna skapas utifrån en lokalisering, krävs att dessa svårigen kan överföras till någon annan plats på grund av förändrade pris- och konkurrensförhållanden. Internationaliseringen innebär att teknik som är inbyggd i "hårdvara" är relativt lätt att överföra mellan regioner och världsdelar. Ett sätt att skapa långsiktiga lokaliseringsfördelar är därför att främja uppkomsten av så kallade immateriella resurser, som inte kan reproduceras eller överföras. Den amerikanske regionalforskaren Michael Storper talar om "non-tradeables" resurser. Med sådana avser han vanor, attityder och liknande, kort sagt informella institutionella förhållanden som utbildats lokalt, ofta under lång tid. Det finns flera forskare som lyfter fram betydelsen av sådana företeelser. Professor Putnam talar om socialt kapital. Också professor Ash Amin betonar dessa förhållanden.

I NUTEK:s rapport, *"Teknikpolitik och regional utveckling"*, hänvisas till en modell för regioners och företags konkurrenskraft som antyder i vilka steg lokalt specifika kompetenser utbildas. Modellen grundar sig på en dubbel indelning i potentialer och tillgångar, som i sin tur kan vara generiska (allmänna) eller specifika.

Potentialer är resurser som inte är aktiva. Det finns två typer av potentialer. Den första typen är de som finns fysiskt, men inte utnyttjas, exempelvis för att kostnaderna är för höga. Den andra typen av potentialer är resurser som kan organiseras eller frambringas vid behov, men bara virtuellt. Den sista typen av potentialer kan varken relateras till någon marknad eller prissättas; de är "non-tradeables". Motsatsen är tillgångar, eller med andra ord aktiva lokaliseringsfaktorer som kan köpas och säljas på en marknad, det vill säga "tradeables".

Potentialer och tillgångar är generiska när deras värde inte beror på någon särskild produktionsprocess, inte heller något socialt eller företagsmässigt sammanhang. De mest generiska resurserna har samma värde oavsett vem som använder dem och vad de används till. En specifik tillgångs värde är beroende av vad man använder den till samt i vilket sammanhang. De mest specifika resurserna har ett värde som är högt för en viss typ av användare i ett visst sammanhang, men betydligt lägre för andra användare i andra sammanhang. Som exempel kan nämnas specialiserad arbetskraft eller specialiserade utbildnings- och forskningsinstitutioner.

Detta begrepp anknyter till det som i en OECD-rapport kallas för lokaliseringsfördelar – en typ av externa effekter som uppstår ur specialisering. Poängen är att externa effekter har en ekonomisk betydelse för många; de ger en kollektiv nytta. Det klassiska exemplet i Sverige är Gnosjö, vars lokaliseringsfördelar har utvecklats över lång tid. Gnosjö visar att specialisering inte behöver vara samma sak som ensidighet, även om detta också kan vara fallet, exempelvis Bergslagens specialisering inom järn- och stålhantering. Poängen i Gnosjö är att specialiseringen från början var knuten till tråddragning men senare har utvecklats till en entreprenörsförmåga att ta fram produkter som bygger på denna kompetens. I Bergslagen var specialiseringen knuten till en typ av verksamhet där allt mer av kunnandet byggdes in i processutrustning och maskiner genom så kallad kapitalbunden teknisk utveckling, samtidigt som produkterna var relativt homogena. Den tekniska utvecklingen eroderade värdet av de specifika tillgångarna.

Specifika potentialer kan inte skapas, utan uppkommer ur specifika tillgångar. Man kan säga att den specifika potentialen växer

fram genom interaktionen mellan aktörerna när de gör tillgångar alltmer specifika, och att den uppstår ur kombinationen av specifika tillgångar. Det är först inför ett nytt tekniskt eller affärsmässigt problem som de specifika potentialerna mobiliseras och organiseras (de är en virtuell resurs). Man kan säga att de olika aktörerna, genom att de tillsammans skapar specifika tillgångar, lär sig att lära sig tillsammans. Det är just dessa dynamiska läroprocesser som är en potential i sig. Man kan tala om en innovativ miljö som ett resultat av detta. Som nämnts tidigare är lärande socialt och historiskt betingat. Denna typ av resurser är just därför snart sagt omöjliga att kopiera, de tar också lång tid att bygga upp. Även om det här handlar om en potential (något som inte är i aktiv användning, men som behöver mobiliseras) är det en lokaliseringsfördel som kan vara mycket viktig och till och med avgörande för ett företag. I takt med att innovation och kompetens blir viktigare blir specifika potentialer allt mer betydelsefulla konkurrensfördelar.

Det finns en ömsesidig påverkan mellan företag och region i den här modellen. Det är denna ömsesidiga påverkan som ger spelrum för utvecklingsinsatser. Målet är att främja uppkomsten av specifika potentialer, eftersom dessa utgör en långsiktigt och unik konkurrensfördel såväl för regionen som för företagen. Men som vi sett kan specifika potentialer inte skapas i sig. Därför måste insatserna inriktas på att främja tillväxten av specifika tillgångar.

Vad blir konsekvenserna av det här resonemanget för regional näringspolitik? Företagen kan alltså söka konkurrensfördelar i en region genom att maximalt utnyttja kostnadsfördelarna, men också genom att själva vara med och skapa lokaliseringsfördelar i interaktion med andra företag och aktörer. Om företagen inriktar sig på att utnyttja kostnadsfördelarna maximalt, kan man säga att de främst intresserar sig för lokaliseringsfördelar av typen generiska tillgångar. Om de i stället väljer att vara med och skapa lokaliseringsfördelar innebär det att man intresserar sig för resurser i form av specifika tillgångar, och i förlängningen även specifika potentialer.

Mot bakgrund av detta borde åtgärder som syftar till att främja näringslivsutvecklingen i en region inriktas på att stimulera framväxten av specifika tillgångar och därigenom skapa förutsättningar

för uppkomsten av specifika potentialer. Det finns två motiv till detta:

Om det finns särskilda utbildningsprogram, specialiserad forskning, särskild kompetens hos arbetskraften och kanske även inarbetade samarbetsrelationer, kan regionen särskilja sig i förhållande till andra regioner. Detta kan vara en viktig konkurrensfördel. Om åtgärderna för att stimulera det regionala näringslivet i stället inriktas på att erbjuda tillgångar som billig mark, goda skatteförhållanden, gott om arbetskraft och goda kommunikationer, kan företagen lättare inrikta sig på att utnyttja kostnadsfördelarna maximalt.

När det finns specifika tillgångar minskar företagets benägenhet att flytta verksamheten även om marknadsförutsättningarna ändras. För företaget innebär dessa specifika tillgångar att det uppstår kostnader (för överföring eller återuppbyggnad av de specifika tillgångarna) vid en eventuell flytt av verksamheten. Ju mer specifik en tillgång är desto högre blir överföringskostnaderna, det vill säga de kostnader som är "till ingen nytta" om företaget flyttar någon annanstans.

Konsekvensen är att strategier för regional näringsutveckling i allmänhet och försök att attrahera utländska investeringar i synnerhet, har större förutsättningar att lyckas om de tar hänsyn till den befintliga industristrukturens styrka och svagheter. Ett viktigt skäl är att det tar lång tid att bygga upp specifika resurser. Dessutom är stödjande åtgärder, som inriktas på specifika behov hos företag och andra aktörer, mer effektiva (de stimulerar till uppbyggnad av specifika tillgångar) än sådana som fokuserar på generella behov.

Att främja uppbyggandet av specifika resurser är en form av regional specialisering, även om det, som vi nämnde tidigare, inte behöver innebära en ensidig industristruktur. Regional specialisering är dock inte problemfritt. Maskell och Malmberg (1995) pekar på tre skäl till att regional specialisering kan utvecklas till någonting negativt: erosion av regionala tillgångar, substitution och inlåsning.

Erosion av regionala tillgångar innebär exempelvis att dessa tillgångar inte återskapas i samma takt eller i samma grad som tidigare. Det kan till exempel handla om strukturella förändringar (som

till exempel nedskärningar av antalet utbildningsplatser vid en viss utbildning på högskolan eller minskade anslag till forskning på ett visst område) som gör att interaktionen mellan viktiga aktörer inte kan ske som tidigare. Detta skulle kunna innebära att specifika resurser utarmas.

Substitution är en särskild form av erosion av regionala tillgångar där ny teknik snabbt gör tidigare investeringar (i exempelvis kompetens, utbildning och infrastruktur) mindre värdefulla. Här finns en uppenbar risk för de företag som satsar på att bygga upp specifika tillgångar. Men en specifik potential (exempelvis en kollektiv problemlösningsförmåga) kan få en särskilt stor betydelse om den kan mobiliseras för att hantera dessa problem. Ett positivt exempel är omvändningen i den schweiziska Juraregionen där kvartsuret slog ut klockindustrin. Här lyckades man styra in industrin på en ny typ av produktion – mikromekanik – där de specifika resurser som byggts upp inom klocktillverkningen kunde vidareutvecklas.

Inläsning är en situation som karakteriseras av att en "lokal elit" (till exempel företagsledare, fackförbund eller lokala och regionala myndighetspersoner) skapar allianser för att förhindra strukturell omvandling i perioder då de tidigare dominerande industrierna är på nedgång.

Söderhamn är en av många svenska industridominerade kommuner vars välstånd till alltför stor del byggt på generiska tillgångar. De specifika tillgångarna har eroderats eller utsatts för substitution av konkurrerande teknik, som i sin tur har förändrat pris- och konkurrensförhållanden och gjort att andra orter med lägre kostnader tagit över. Hoppet för Söderhamn och andra kommuner i liknande situation är att specifika tillgångar kan utvecklas ur det lokala näringslivet. Situationen kompliceras av att vi befinner oss i en brytningstid där ny teknisk kunskap och nya samarbetsmönster gör att kommuner med en näringslivsstruktur som Söderhamns har svårt att utveckla specifika tillgångar ur det befintliga näringslivet. Det behövs ett tillskott av nya verksamheter, för vilka attraktionskraften huvudsakligen inte är generiska tillgångar utan

specifika. I Söderhamn måste därför sysselsättningstillskottet av statliga arbetsplatser också värderas utifrån deras möjligheter att utveckla specifika tillgångar. Vi kommer tillbaka till detta i kapitel 3.

Det finns en underliggande aspekt på detta med specifika tillgångar som är särskilt intressant ur ett svenskt perspektiv, nämligen att skapandet av specifika tillgångar och specifik kompetens underlättas av täta kommunikationsnätverk. Med de ofta små arbetsmarknaderna (och ännu mindre kommunerna) i Sverige är det svårt att utveckla den täthet/närhet som finns till exempel i norra Italiens industridistrikt. Företagstätheten är helt enkelt för låg i Sverige. Informationstekniken är inte till mycket hjälp i dessa sammanhang, eftersom själva poängen med non-tradeables resurser är deras geografiska anknytning. En policy slutsats är att prioritera samverkan mellan kommuner och företag på lokala arbetsmarknader som spänner över flera kommuner. En annan slutsats är att det i Sverige är särskilt viktigt koncentrera det näringspolitiska arbetet på att analysera förutsättningarna för att utveckla specifika tillgångar. Detta motverkas om huvudinriktningen är att studera det enskilda företags problem och utvecklingshinder. En sådan inriktning är naturlig om de företagsinriktade åtgärderna framförallt avser finansiering.

Till detta kommer att den tekniska utvecklingen inom många områden är förknippad med odelbarheter och skalekonomier, vilket också motverkar utvecklingen på mindre arbetsmarknader. Skogs- och stålindustrins utvecklingen är tydliga exempel på detta. Men även tjänstesektorn använder sig av skalekonomier i produktion och distribution av tjänster.

Det positiva är att specifika tillgångar i dagens ekonomi kan utvecklas genom medvetna och uthålliga insatser. Ett exempel är det som skett i Karlskrona i anslutning till Telecom City. Ett annat är Ronneby och Soft Center. Internationellt finns goda exempel i Wales och i New Brunswick i Kanada där små regioner under senare år utvecklat en ny specialisering.

Den av Michael Porter lanserade idén om industriella kluster är en metod som används flitigt i andra länder. Den används för att öka kunskapen om styrkan och svagheten i den lokala näringslivs-

strukturen samt för att skapa arenor för samtal mellan lokala, regionala och nationella intressenter. Metoden är mycket användbar och kommer därför att presenteras närmare i nästa kapitel, i samband med att vi diskuterar hur samtal om lokal utveckling kan föras.

2 En generaliserad modell för tillväxtpolitik i samverkan

2.1 Samverkansspiralen

Den modell som här presenteras beskriver förändringsprocessens olika steg – samtal, samsyn, samförstånd, samverkan – som successiva preciseringar och åtaganden av inblandade parter för att gemensamt skapa nya strukturer.

För att öka tillväxtpotentialen och så långt det är möjligt också utnyttja dess innehåll, krävs att nya strukturer skapas lokalt, regionalt och nationellt. Nya strukturer kräver i sin tur olika typer av investeringar och insatser som förändrar befintliga förhållanden. De nödvändiga investeringarna är inte bara – kanske inte ens i första hand – fysiskt kapital, utan även olika typer av "intangibles" inom organisationer och i form av sådana investeringar som förbättrar kommunikationsförmågan mellan individer och organisationer, det vill säga nätverksinvesteringar. Detta anknyter till vad som sades i föregående kapitel om specifika tillgångar och specifik kompetens.

De olika insatser som behövs görs allt oftare genom partnerskap mellan offentliga aktörer på olika nivåer inom och utom landet samt mellan offentliga och privata aktörer. Partnerskapet är ett uttryck för samverkan. Förutsättningen är att varje aktör kan identifiera sina visioner, strategier och handlingsalternativ ner på "projektnivå". Partnerskapet behöver därmed nätverk såväl som process som för att bestämma innehåll.

För att partnerskapet ska fungera effektivt måste det innan "kontraktet" skrivs råda samförstånd inom en organisation – och

helst även mellan organisationerna som ingår avtal. Principen är densamma som för andra typer av uthålliga relationer. Kontraktet behövs av formella skäl men den underliggande mekanismen för samverkan är förtroende mellan parterna, vilket tar tid att utveckla.

Grunden för förtroendeskapandet läggs i en diskussion om samsyn där varje part redovisar sina synpunkter. Dessa är i sin tur ett resultat av ett ständigt pågående utvecklingssamtal. Intensiteten och kvaliteten i detta samtal avgör i stor utsträckning innehållet i samverkansprocessen. Till följd av ekonomins globalisering och politikens övernationella integration ställs allt högre krav på det professionella innehållet i samtalet, vilket är en stark utmaning mot den politiska kulturen i Sverige, inte minst på kommunal nivå, där tonvikten legat på pragmatism och starka sektorsintressen. Den principmodell som översiktligt redovisats tydliggörs av figur 5.



Figur 5. Samverkansspiralen

Redovisningen i det följande bygger på denna modell.

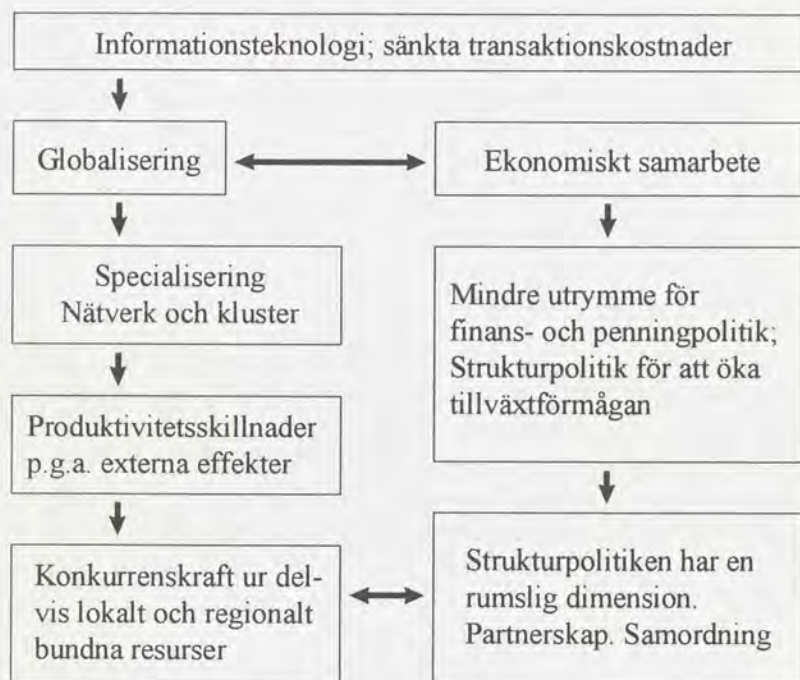
2.2 Det lokala utvecklingssamtalet: vadan och varthän

2.2.1 Samtalets förutsättningar

Sambanden mellan politik och ekonomi

Samtalet handlar om att skapa förståelse för drivkrafter och handlingsalternativ för lokal utveckling. En gemensam "teoriram" skapar i sig en grund för samsyn, men i samtalet finns två olika perspektiv inbyggda: dels förståelsen för ekonomins drivkrafter (den vänstra delen av figur 6) dels politikens villkor och möjligheter (den högra delen av figur 6.) Med ett renodlat analytiskt perspektiv kan man hävda av dessa två delar i viss mån är oberoende av varandra. I samverkansprocessen måste perspektiven dock mötas för att strukturförändringar ska kunna genomföras.

Globalisering och politisk integration medför att konkurrensen också utsträcks till det politiska fältet. Kraven på effektiv strukturpolitik i form av bl.a. utbildningspolitik och transportpolitik ökar, samtidigt som strukturpolitikens betydelse för den marginella tillväxten sannolikt blir större. Orsaken är att strukturpolitik eller näringspolitik kan påverka lokala produktionsförhållanden så att företagen kan dra nytta av positiva externa effekter. Dessa får större betydelse, eftersom de bestämmer företagens produktivitet tillsammans med åtgärder som företagen själva har kontroll över. Man kan utgå ifrån att konkurrensen företagen emellan blir sådan att bara företag som förmår tillägna sig "best-practice" kommer att ha växtkraft. Den ökade konkurrenskraft som beror på att enskilda företag drar nytta av "kollektiva egenskaper" i produktionsmiljön får därmed relativt sett en större betydelse. Externa effekter uppstår som det samlade resultatet av privata och offentliga insatser. För att materialisera dessa måste politiken koordineras bättre mellan olika områden än hittills.



Figur 6. Sambandet mellan ekonomi och politik med avseende på geografi

Till detta kommer de utmaningar som följer av att vi lever i en värld där graden av "policy competition" snabbt ökar. Införandet av EMU bidrar ytterligare till ökad konkurrens av detta slag. Med de restriktioner för nationell finans-, penning- och växelkurspolitik som EMU medför, kommer denna policykonkurrens med tiden att utsträckas till allt fler områden, vilka i Sverige tidigare legat inom den nationella eller lokala politikens domäner. Det handlar om förhållanden som långsiktigt bestämmer näringslivets konkurrensförmåga.

Särskilt intressant blir att gynna den del av konkurrensförmågan som bestäms av orörliga eller trögrörliga storheter. Det handlar om

arbetskraftens kvalitet, om utnyttjandet och förnyelsen av den fysiska infrastrukturen men också om institutionella förhållanden och om olika "systemegenskaper".

Med institutionella förhållanden avses dels de formella, t.ex. lagar och förordningar, dels de informella, bl.a. attityder, vanor och förhållningssätt. De förra bestäms till övervägande del nationellt medan de senare utformas lokalt och regionalt.

Med systemegenskaper avses hur ansvarsfördelning och besluts-system inom den offentliga sektorn är organiserade, men även näringslivsstrukturen. I nätverksekonomin ökar beroendet mellan företag, vilket innebär att näringslivssammansättningen och det som kallas externa effekter blir en allt viktigare förklaring till det enskilda företags konkurrenskraft. Som vi kommer se i avsnittet om samförstånd spelar förtroende mellan parter en stor roll i dessa sammanhang. Förutsättningarna för att etablera förtroendefulla relationer beror på icke-marknadsfaktorer som i hög grad bestäms av informella institutionella förhållanden. Denna egenskap innebär att det trots informationstekniken är svårt att etablera "den globala byn". Till systemegenskaperna hör också ett vitalt småföretagande, eftersom de mindre företagen är mer rotade i den lokala miljön är stora internationellt verksamma företag.

Grovt sett kan de politiska handlingsmöjligheterna begränsas till tre typer av insatser, som tillsammans anger den så kallade incitamentsstruktur som ekonomiska beslutsfattare möter. Dessa tre är att påverka *institutionella förhållanden*, att sörja för en god *infrastruktur* samt att på marginalen påverka resursanvändningen via "incentives". Ett fjärde "i-ord" beror på systemegenskaper och externa effekter – förmågan till *integration* av insatser.

Begreppet strukturpolitik användes tidigare som samlingsbegrepp för dessa åtgärder. Med det svenska decentraliserade beslutssystemet blir strukturpolitiken en angelägenhet för såväl regering och riksdag som för kommunfullmäktige och, i delar av landet, även regionfullmäktige.

Kraven på att förstå ekonomin i termer av industriella system och politik som samordnar olika politiska områden leder till ett behov av strategiskt handlande med geografiska förtecken. Att finna

bättre samverkansformer mellan olika politiska och administrativa nivåer är inte tillräckligt. Det finns också ett väsentligt större behov än tidigare av kunskap om ekonomins utveckling samt av tydligt redovisade strategier för det politiska handlandet på central, regional och lokal nivå. Den lokala arbetsmarknaden är den viktigaste "arenan" i ett lokalt/regionalt perspektiv.

Det finns därmed en paradox inbyggd i den utveckling som nu sker. Å ena sidan får det globala perspektivet allt större betydelse. Kapitalet blir rörligare vilket driver på en utjämning av bl.a. skillnader mellan länders skattesystem. Å andra sidan kan företag med hjälp av informationsteknik driva anpassningen till lokala förhållanden och kunders önskemål mycket långt. Deras konkurrenskraft beror också i stor utsträckning på lokala förhållanden. Det handlar bl.a. om arbetskraftens kvalitet. Även om rörligheten på den svenska arbetsmarknaden ökar, är arbetskraften fortfarande relativt trögrörlig. Dessutom finns det en tendens till att företagen tvingas anpassa sin lokalisering till orter och regioner som enligt "kunskapsarbetarna" har höga boende- och livskvaliteter, vilket bl.a. innefattar ett bra utbildningssystem. På motsvarande sätt innebär kapitalrationalisering och "just-in-time" att det finns en drivkraft till samlokalisering inom industriella kluster, samtidigt som beroendet av transportapparaters kvalitet ökar. Det finns också klara belägg för att det allt viktigare samspelet mellan forskning och näringsliv gynnas av geografisk och kulturell närhet mellan aktörerna. Forskningsresultaten är i och för sig en "fri och rörlig resurs", men utnyttjande av dem är en viktig del av det kompetensutbyte mellan företag och högskolor som måste öka om svenskt näringsliv ska fortsätta att utvecklas.

Principiellt är lokala arbetsmarknader den "arena" där externa effekter kan visa sig. Samordningen av tillväxtpolitiken ska därmed riktas mot dessa. Med denna infallsvinkel består Sverige av tre storstadsregioner som tillsammans svarar för nästan 40 procent av sysselsättningen i landet och ett trettiotal medelstora arbetsmarknader med lika stor andel. Återstående lokala arbetsmarknader, ett sjuttiototal, svarar för resterande 20 procent av den totala sysselsättningen. Spännvidden i antalet sysselsatta varierar kraftigt.

Stockholm har den största arbetsmarknaden med drygt 900 000 sysselsatta. De minsta lokala arbetsmarknaderna har mindre än 2 000 sysselsatta. Flertalet av de små lokala arbetsmarknaderna ingår i det regionalpolitiska stödområdet och kan även räkna med stöd från strukturfonden, enligt EU:s mål 6.

Om syftet är samverkan för att öka näringslivets konkurrenskraft och tillväxten i landet, handlar det inte längre om att identifiera problemregioner utan om att söka tillvarata externa effekter i form av urbaniserings- och lokaliseringsfördelar. Urbaniseringsfördelar bestäms av befolkningsunderlaget. Grovt sett är det fråga om det trettioåttio lokala arbetsmarknader med ett befolkningsunderlag på minst 50 000-75 000 personer som har högskolor, goda kommunikationer och ett relativt differentierat näringsliv. Lokaliseringsfördelar kan även uppstå på mindre arbetsmarknader på grund av specialisering. I Sverige är Gnosjö ett sådant exempel.

Utanmaningen består i att vi hittills mest har betraktat den lokala och regionala nivån från fördelningspolitiska (regionalpolitik, välfärdsolitik etc.) eller administrativa utgångspunkter. I den ekonomiska politiken har Sverige något tillspetsat i stort sett betraktats som en punkt på världskartan. Detta trots att Sverige i ett europeiskt perspektiv utmärks av en relativt liten befolkning utspridd över en stor yta.

Utan samtalsarenor inga samtal

Det första steget är att etablera arenor där samtal kan föras. Dessa arenor är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för samverkansprocessen. Kraven är att arenan ska vara tillgänglig för alla som vill delta, att kostnaderna för detta är låga samt att en "promotor" ser till att arenan utnyttjas. För att vitaliteten i samtalet ska upprätthållas är det också väsentligt att arenan används regelbundet för gästspel utifrån.

En eller flera arenor för samtal är alltså en förutsättning för den vidare processen. För att arenan ska användas är det emellertid också viktigt att kommunen har förmåga att delta i samtalet. Problemet är att den kommunala organisationen i många fall inte är

rustad för detta. Orsaken är att kommunerna huvudsakligen har organiserats för samhällsplanering med tyngdpunkt på fysisk planering samt på produktion av tjänster som utbildning, vård och omsorg. Till dessa verksamheter krävs annan professionell kompetens än den som deltagande i det lokala utvecklingssamtalet efterfrågar. Tvärtom kan de synsätt och den kompetens som skapas till följd av dessa roller hamna i konflikt med utvecklingsrollen. Inte ens förekomsten av en kommunal näringslivsorganisation garanterar ett bra deltagande, eftersom denna kan vara lika sektoriserad och "ärendestyr" som andra kommunala förvaltningar. Den problematik som ligger i olikheterna mellan ärendeorientering respektive problem- och möjlighetsorientering är relevant även i Regeringskansliet.

Till en del har detta att göra med vilken idealbild av politikformulering vi har haft i Sverige. Enligt modellen bör det nationella och det lokala utvecklingssamtalet föras inom och mellan de politiska partierna. Framtiden är således idealt en fråga för politiker medan förvaltningen av nuet och det bestående sköts av tjänstemän på politikernas uppdrag och efter generella riktlinjer. Organisationskulturen färgas på grund av detta av förvaltningsperspektivet med åtföljande "weberianska" egenskaper. Framtiden kan dock inte hanteras som ett ärende.

Samtidigt har komplexiteten i samhället ökat medan överblickbarheten över utvecklingen och vad som kan och bör påverkas av politik i motsvarande grad har minskat. Inte minst internationaliseringen och den allt snabbare teknikutvecklingen har bidragit till detta. Resultatet är att det blir allt svårare för lekmän (politiker) att ensamma sätta agendan för utvecklingssamtalet. Även politikernas tid används i praktiken i stor utsträckning till att hantera akuta kriser. Risken är att det framtidsinriktade samtalet uteblir eller färgas alltför mycket av nostalgi av det enkla skälet att det bygger på livserfarenhet och flertalet politiker i ledande ställning både lokalt och nationellt är medelålders eller äldre.

En liten utvikning om detta. Professor Torsten Hägerstrand har skrivit att de flesta människor lever sitt liv med de värderingar och den världsbild de tillägnade sig i tjugooårsåldern. Samtidigt inne-

håller de flesta organisationer, inklusive politiska partier, ett mått av senioritet vilket innebär att värderingarna läggs till grund för beslut 20–30 år senare. I en stabil värld spelar en sådan tidsefter-släpning mindre roll. I brytningstider blir det värre. Den framväx-ande nätverksekonomin, som i många avseenden har andra egen-skaper än industrisamhället, formas i huvudsak av personer med värderingar som är rotade i just industrisamhället. Detta skapar självfallet hinder. En del av dessa trögheter är säkert bra eftersom sociala förändringar bör diskuteras kritiskt och förstås noga innan de genomförs. Till största del överväger dock nackdelarna.

För att ett samtal om framtiden ska kunna äga rum måste politi-kerna inse att priset för den svenska pragmatismen tenderar att bli allt högre. De måste också förstå att de inte kan förvänta sig att den organisation de förfogar över är särskilt lämpad för att ge underlag till det lokala utvecklingssamtalet. Slutligen måste de även vinna insikt om att dagens och morgondagens politiska möjligheter endast undantagsvis kan tas tillvara inom ramen för den förvalt-ningsstruktur som de förfogar över. På ett organisationsteoretiskt språk kan man säga att verkligheten redan tvingar idag fram en politik som utvecklas som rader i en matrisorganisation genom att omfatta flera förvaltningar eller myndigheter. Problemet är att detta inte sker på ett särskilt medvetet sätt. Vi återkommer till de organisatoriska aspekterna i avsnittet om samförstånd.

2.2.2 Det professionella samtalet

Den korta beskrivning om nätverksekonomin och dess drivkrafter som gavs tidigare, vill visa att förutsättningarna förändras både för lokal och nationell ekonomisk utveckling. Förutsättningarna för att med politiska åtgärder ingripa i den ekonomiska utvecklingen för-ändras också. Med tillkomsten av EMU skärps nätverksekonomin krav ytterligare. Konkurrensen mellan regioner blir skarpare. De spänningar som beror på regioners olika utvecklingstakt utjämnas genom att arbetskraft eller kapital flyttas mellan regioner. Om vi dessutom antar att löneskillnader, som skulle kunna vara en utjäm-

ningsmekanism, inte finns i tillräcklig grad försvåras anpassningen till nätverksekonomin ytterligare.

För att öka framförhållningen behövs bättre kunskap om drivkrafterna till den ekonomiska utvecklingen på alla nivåer. Som kommunalrådet i Karlskrona, Mats Johansson, har formulerat det: *"utan spaning ingen aning"*. I Karlskrona drivs därför ett projekt som kallas +5, som går ut på att kommunen ska blicka fem år framåt för att kunna agera tidigt. Motsvarande tankegångar finns bl.a. i Linköping.

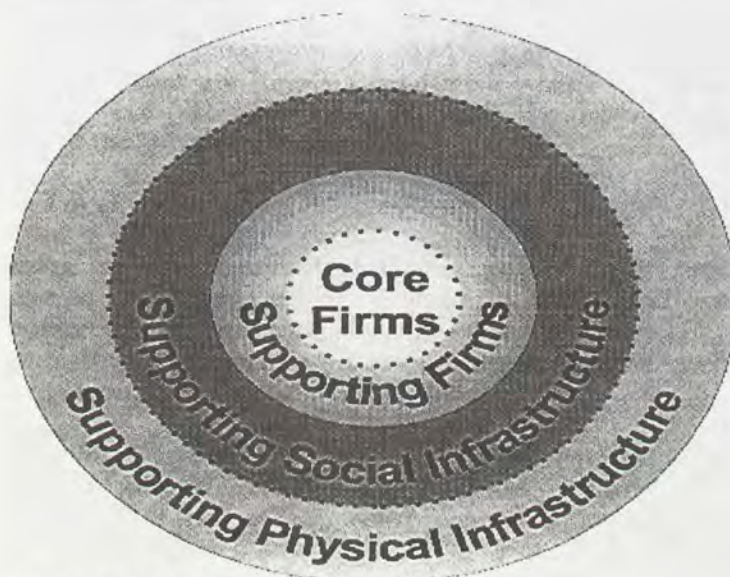
I huvudsak är det två frågor som är viktiga: Vilka är drivkrafterna och hur återverkar dessa på den lokala ekonomin? Hur kan politiken påverka den framtida utvecklingen? Klart är att analyserna måste bli betydligt mer kvalificerade och strategiskt inriktade. Därmed uppstår också frågan om rollfördelningen mellan politiker och professionella i det lokala utvecklingssamtalet. Genom politikerna måste även medborgarna dras in i samtalet.

Samtalet eller analyserna måste dessutom ha en tydligare *"policyutgång"* än de regionala analyser som används för närvarande. Detta har framförallt betydelse för kopplingen mellan teknik, *"intangibles"*, humankapital, å ena sidan, och utbildning, lärande och forskning och utbildning, å andra sidan.

I föregående kapitel redogjorde vi för några av de teorier som är aktuella när det gäller lokal utveckling. Ett av de internationellt sett flitigast använda angreppssätten är att analysera de industriella kluster som finns eller kan utvecklas. För professor Michael Porter, som är främst förknippad med detta angreppssätt, är metoden inte i första hand ett kvalificerat verktyg för analys utan för handling. Poängen är att den traditionella branschindelningen tämligen dåligt fångar de nätverkskopplingar och beroenden som finns mellan företag. Porter menar att det därför behövs ett verktyg som gör det möjligt att organisera ett samtal mellan parter som har eller skulle kunna få gemensamma intressen. Därvid är det för allmänt att tala om tillverkningsindustrin eller tjänstesektorn som helhet samt för begränsat att fokusera på en viss bransch. Enligt Porter tjänar en indelning i bransch- eller företagsgrupperingar (som i princip utgör

ett utsnitt av en värdekedja eller ett värdenät) framförallt som grund för att identifiera vilka som borde ingå i en samtalsgrupp.

Ett kluster innehåller vanligtvis en kärna av geografiskt närbelägna företag inom ett område. Dessa företag konkurrerar och samarbetar. Nätverkssamarbete gör det möjligt att tillvarata specialiserings- och skalfördelar. I klustret ingår också en rad underleverantörer, specialiserade maskinleverantörer och tjänsteföretag inom finansiering, affärsjuridik etc. I en tredje ring finns en "social infrastruktur" med utbildningsinstitutioner, rådgivningsorgan och intresseföreningar. I en fjärde yttre ring finns den fysiska infrastrukturen som visas av nedanstående figur.



Källa: Ifor Pfwowes Williams, Local Clusters, Local Export Growth

Figur 8. Principskiss över klustersammansättning

Detta mycket handlingsinriktade synsätt hänger ihop med Porters modell, som i slutet av 1980-talet användes för att analysera nationell industriell specialisering. Under 1990-talet har den i ännu större omfattning använts för analyser av regional ekonomisk spe-

cialisering och för att ta fram lokala och regionala utvecklingsstrategier.

Det finns en lång rad tillämpningar av Porters modell som inte är så märkvärdiga för analys, men som har fungerat utmärkt för att strukturera ett professionellt samtal. Porter själv lyfter fram en tillämpning som har gjorts i Nya Zeeland. Figuren ovan är gjord av en eldsjäl i detta arbete. Enligt denne är förtroendet och relationen mellan aktörerna av avgörande betydelse för att ett kluster ska vinna konkurrenskraft. För att få en uppfattning om relationerna mellan deltagarna har man i Nya Zeeland tagit fram ett analys-schema som kallas för "ClusterGram". Detta mäter såväl vilka relationer som finns lokalt som relationernas intensitet. Klusterdeltagarna får först rangordna sina relationer på en skala som går från -3 till +3. Med hjälp av dessa uppgifter kategoriseras sedan deltagarna i "stars", "rejects" och "isolates". Resultaten har därefter använts som underlag för att prioritera insatser i Nya Zeeland som syftar till att förbättra relationerna inom klustren.

Jämfört med samverkansspiralen ger således ett "ClusterGram" information om samtalsgrupperna, men det visar också vad som kan göras för att förstärka förtroenden så att samtalet kan utvecklas till samsyn, samförstånd och samverkan. Det finns tre sätt att skapa kluster. Ett är att förstärka de lokala nätverken, ett annat handlar om att utveckla den lokala kompetensen och ett tredje att utöka det lokala klustrets räckvidd.

Arbetet med kluster påminner sålunda om den franska modellen där nyckelbegreppet är specifika tillgångar. Betoningen av relationer och ömsesidigt förtroende inom ett kluster är en parallell till begreppet specifik kompetens.

2.2.3 Politiken och politikerna i samtalet

De politiker som har den formella makten i kommunen har en utomordentligt viktig uppgift, nämligen att sätta tonen för det lokala utvecklingssamtalet. För egen del måste de både våga och vilja delta i samtalet, trots att det kan få en för politikerna alltför teknisk karaktär. Även om samtalet sker på ett sätt och med en inriktning som är i strid med deras egen uppfattning måste de delta. Dessutom är det viktigt att kommunens makthavare inser att kvaliteten i samtalet avgörs av vad som sägs, oavsett talarens formella position.

Det senare tangerar en av de mest betydelsefulla uppgifterna för den lokala politiska ledningen, nämligen att uppmuntra och i viss mån legitimera kommunens eldsjälär. All erfarenhet av lokal utveckling i synnerhet och av utvecklingsprocesser i allmänhet, visar att eldsjälär som brinner för en uppgift står för skillnaden mellan medioker framgång och att verkligen bli en förebild för andra. Strukturer kan ge goda förutsättningar för utveckling men utan eldsjälarna nås inget resultat. Det hör till att eldsjälär precis som entreprenörer kan vara besvärliga för omgivningen med sin hängivenhet. De politiska ledarna måste påverka samtalsklimatet så att även eldsjälarna ges utrymme. Dessutom måste politikerna kunna hantera eldsjälarnas otålighet över att inget blir gjort samt motivera för dem att den tid som går åt för att forma visioner kan vara väl använd tack vare den breda förankring som uppnås.

2.2.4 Massmedias deltagande i och betydelse för samtalet

Modellen för att skapa handlingsalternativ för kommunens framtid, som skisseras här, präglas av en viss idealism. Givetvis finns det ett stort mått av genuin osäkerhet i varje samtal om framtiden. Dessutom är den nödvändiga öppenheten från alla parter förenad med en risk. Med den betydelse som massmedia i allmänhet och den lokala pressen i synnerhet har för medborgarnas uppfattning om vad som sker, är det viktigt att diskutera massmedias roll i den här processen.

Det torde numera vara tämligen välbelagt att media inte bara kritiskt granskar beslut och speglar en pågående debatt, utan också i högsta grad är med och sätter dagordningen för den aktuella debatten. Från dessa utgångspunkter har den lokala pressen en potentiellt mycket viktig roll i det lokala utvecklingssamtalet. Tidningarna kan vara en av de arenor där samtalet sker, medan chefredaktörerna är betydelsefulla deltagare i samtalet.

Men tidningarna spelar också en viktig roll i den dagliga lokala politiska opinionsbildningen. Förskjutningen av fokus från dagsfrågor till framtidsfrågor gäller inte bara politikerna utan även den lokala pressen. På samma sätt förändras förhållningssättet från fasta positioner i enskilda sakfrågor till samtal om möjligheter för framtiden. Det är viktigt för samtliga samtalsdeltagare att upprätthålla skillnaden mellan position och "option", särskilt som den framtidsinriktade debatten kan återföras till dagsfrågor och därmed leda till en nyorientering. Om lokala politiker (och tjänstemän) som deltar i ett öppet samtal ställs till svars för "optioner" på samma sätt som för fattade beslut lär samtalet snart klinga av.

De klassiska svenska journalistiska frågorna: Kan du garantera att ...? och Vem vinner eller förlorar? passar inte i ett utvecklingssamtal. Det finns inga garantier i en värld präglad av risker och osäkerhet, och få förändringar innehåller bara vinnare. Journalistiskt kan det också vara svårt att skildra samtalet som del i en längre process, eftersom det inte är en avgränsbar händelse. Händelserna (besluten) ligger ju längre fram i processen.

Arbetet i Söderhamn visar hur massmedia trots dessa problem på ett mycket förtjänstfullt sätt kan medverka i processen, och utan förlora sin kritiskt granskande roll.

2.3 Samsyn om handlingsmöjligheter

2.3.1 Vad är samsyn och om vad?

Samtalet måste efter hand fokuseras på handlingsalternativ för den lokala utvecklingen i ljuset av de möjligheter och begränsningar som omvärldsanalysen anger. Diskussionen om samsyn handlar bl.a. om vilken eller vilka framtidsinriktningar som är möjliga, vilka insatser som kan göras lokalt för att förbättra näringslivets tillväxtförutsättningar och inom vilka områden som nya kompetenser behöver utvecklas.

Det gäller att ta fram konsistenta/konsekventa och sammanhängande möjligheter ("optioner"), utifrån vissa förutsättningar. Inblandade aktörer och intressenter kan analysera samtalsen olika och därmed ha olika ingångsvärden till denna fas. För att få ett så bra underlag som möjligt för den vidare processen är det viktigt att varje "option" utvecklas och diskuteras utifrån sina förutsättningar. Risken är annars att processen alltför tidigt blockeras av någon detalj som är svår att enas om. Målet är alltså inte samsyn om vad som bör göras utan om vad som skulle kunna göras. Vad som bör och kan göras i samförstånd behandlas i nästa fas.

2.3.2 Ömsesidig respekt mellan kommun och företag

Den politiska ledningen i kommunen, företrädare för oppositionen, kommunala tjänstemän, företrädare för regionala och nationella myndigheter, lokala företagare, fackliga företrädare samt medborgarna i allmänhet – alla ställer olika villkor för att medverka till samsyn. Om samtalet är den fas där det är viktigt att alla tillåts föra fram sina synpunkter utmärks samsynsfasen av viljan att lyssna till andras slutsatser om det framtida lokala utvecklingsarbetet. Respekt

för skilda värderingar måste finnas. Öppenhet är ett nyckelord för samsyn

2.3.3 Stark lokal allians positivt för omvärldens bild

I samsynsfasen läggs grunden för det samförstånd och den samverkan som kommer senare i processen. Genomförandet av lokalt framsprungna idéer förutsätter allt oftare medverkan av aktörer utanför den egna kommunen. De kan vara nationella organ, vars medverkan avgörs av kommunens förmåga att lyfta fram sina utvecklingsmöjligheter. Ramen för denna externa medverkan sätts av de regionala tillväxtkontrakten. Dessa innebär att kommunen först måste vinna gehör för sina strävanden inom det egna länet. Med den finansiella roll som bl.a. EU:s strukturfonder har behövs också ofta godkännande från ytterligare håll innan genomförande är möjligt.

Om en kommun med framgång ska kunna attrahera externa aktörer måste de förslag som presenteras ha en stark förankring bland de egna invånarna. För att åstadkomma detta krävs det förmåga att bygga allianser, först internt och senare externt. Begreppet allianser står inte för en formell procedur, utan för en djupare förankring med intressenter också utanför den lokala politikens domäner, främst det lokala näringslivet. I EU-sammanhang tar denna typ av allianser i genomförandefasen skepnaden av partnerskap.

Alliansen som fenomen är en viktig aspekt av nätverksekonomin. Den representerar det frivilliga samarbetet till ömsesidig nytta på vissa delområden, fastän de ingående parterna kan vara konkurrenter på andra områden. Alliansen håller samman endast så länge som parterna har nytta av den. Som i allt samarbete förutsätter den att parterna vet vad de kan förvänta sig, vilket i sin tur förutsätter att det egna kärntresset är definierat. Alliansen kan uppträda med större kraft och tydlighet mot omvärlden än de enskilda parterna var för sig.

I det lokala utvecklingsperspektiv som här står i centrum finns ytterligare en aspekt som bör betonas: i nätverksekonomin ökar kommunikationen och kontaktytorna mellan ekonomins alla aktörer, privata och offentliga. Det betyder att antalet "ambassadörer" för en kommun potentiellt kan bli mycket stort, trots att endast ett fåtal formellt är "ackrediterade". Om samsyn råder om grundläggande handlingsalternativ finns en potential till marknadsföring av kommunen, som är mycket betydelsefull för relationen mellan företag. Potentialen blir självfallet lättare att realisera om samsyn också kan övergå i samförstånd om utvecklingsinriktning och åtaganden.

2.4 Lokalt samförstånd om huvudinriktning

2.4.1 Politiskt samförstånd viktigt för uthållighet

Ett mått samförstånd ligger inbyggt i alla demokratiska system såtillvida att en majoritet sällan helt bortser från minoritetens synpunkter. I Sverige präglas fortfarande den kommunala politiken av samförstånd, vilket har att göra med den pragmatism som synes vara förhärskande i flertalet kommuner. Samförstånd har ett värde i sig, eftersom det skapar stabilitet och uthållighet. Inte minst det senare är utomordentligt betydelsefullt för den lokala utvecklingen. Vi vet att det tar lång tid, kanske 10–15 år, innan ett strategiskt vägval har fått påtagliga genomslag på arbetsmarknaden. Andra positiva effekter, som ökad framtidsstro, märks tidigare och föregår investeringar vilka i sin tur påverkar arbetsmarknaden.

Samförstånd avser i den här modellen inte bara den politiska sfären. Eftersom den samverkan som samförståndet bör leda till sker i form av partnerskap (samt ekonomiska åtaganden) mellan företag och myndigheter inom och utom kommunen, bör samförståndet till exempel även omfatta det lokala näringslivet.

En förutsättning för samförstånd och samverkan är att parterna har förtroende för varandra. Förtroende eller tillit är ett centralt begrepp i nätverksekonomin. Skälet är att om en allt mer specialiserad ekonomi med komplexa samarbetsrelationer mellan företag ska fungera effektivt bör relationerna vara uthålliga. Förtroende fungerar som det sociala kitt som möjliggör transaktioner mellan företag utan att det varje gång utarbetas avtal och regler. Förtroende fyller därmed samma funktion som informationstekniken för att sänka transaktionskostnaderna. I äldre tider fyllde handelslaget samma funktion.

Förtroende får, som vi sett, ökad betydelse i ekonomiska sammanhang. Därför är det intressant att notera att flera studier, liksom erfarenheterna från Söderhamn, visar att företagen snarast hyser misstro mot kommunen (och mot myndigheter i allmänhet). Det är uppenbart att ett utvecklingsarbete möter mycket stora svårigheter om det bedrivs i en anda av misstro mellan kommunala företrädare och näringsliv. Likaså är det självklart att misstro kan uppstå om det i stället för samtal råder tystnad och i stället för samsyn endast en syn. En process enligt den modell som skisseras undanröjer sannolikt en del av misstron.

En annan viktig faktor är hur kontakten mellan kommun och näringsliv är organiserad. Här uppvisar de svenska kommunerna en mycket stor variationsrikedom. Vissa kommuner saknar helt en organisation för den kommunala näringspolitiken. Ansvaret för denna ligger då oftast på kommunalråd och kommunchef. Andra har en näringslivsorganisation som är en del av den kommunala förvaltningen med en näringslivschef som ansvarig. Uppgiften för en sådan organisation kan vara rådgivning, "nätverkande" till att fullgöra en ombudsmannaroll mot kommunen och andra myndigheter. I ytterligare andra kommuner, företrädesvis i de norra delarna av landet, finns bolag för den kommunala näringspolitiken som bistår med finansiell rådgivning och annan företagsservice. Näringslivets synpunkter kanaliseras antingen spontant eller via etablerade organisationer som "Företagarna" och lokala industriföreningar.

Ett vanligt problem är att kommunen och företagen har olika förväntningar på utbytet av kontakterna. Kommunens avsikt kan vara att få ett forum för samtal, medan näringslivet förväntar sig en samrådsorganisation med inflytande över beslut. Särskilt besvärligt blir det när kommunen och näringslivet gemensamt driver en organisation för den kommunala näringspolitiken, då en sådan lätt framkallar otydliga roller mellan respektive intressent. Man ska komma ihåg att även en näringslivsorganisation med stor legitimitet mycket sällan kan göra anspråk på att tala för hela näringslivet. Företagare representerar i allmänhet sig själva. Den här problematiken har en särskild dimension i kommuner som utsatts för långvarig tillbakagång, eftersom en vändning av arbetsmarknad och näringsliv inte enbart kan bygga på att utveckla de företag som finns. Kommunen måste också söka finna en profil inom nya snabbväxande områden. Arbetsinsatsen från såväl politiker som tjänstemän är betydande. Eftersom sökarljuset då riktas mot omvärlden finns en risk för att de befintliga företagen ägnas för lite intresse.

En genomtänkt och klar rollfördelning med avseende på finansiellt ansvar och styrelsrepresentation mellan näringsliv och kommun är därför en absolut förutsättning för att ytterligare minska riskerna för misstro. I princip ska kommunen ansvara för kommunala angelägenheter och företagen ska ansvara för det som direkt har med deras affärsutveckling att göra. Kommunen kan också med framgång ta på sig att initiera erfarenhetsutbyte och nätverkande mellan företag. Det finns en lång rad goda exempel på det senare.

De enskilt viktigaste förtroendeskapande åtgärderna från kommunens sida torde vara att visa ett brett engagemang i kommunens framtidsfrågor, från såväl politiker som tjänstemän. Därtill bör det vara god kvalitet och en hög servicenivå i den kommunala verksamheten. Att kommunen sköter sin kärnverksamhet bra, dvs. ger god service till företagen och medborgarna i kommunen, är en absolut förutsättning för att utvecklingsarbete ska ge resultat. Detta blir allt viktigare också som lokaliseringsfaktor därför att de ar-

betsmarknader som tillgodoser "symbolhanterarnas" boendepreferenser får ett försteg framför andra.

Här ryms svåra principiella avvägningar. Utifrån demokratiska utgångspunkter har varje medborgare i kommunen eller nationen en röst. De politiska partierna måste göra en avvägning mellan motstridiga önskemål; nå samförstånd eller hävda olika uppfattningar i sakfrågor och i så fall dra upp riktlinjer för hur de ska genomföras. Utgångspunkten är att hävda allmänintresset. Självklart får olika särintressen inte sina krav helt tillgodosedda i de avvägningar som ligger bakom beslut. Då blir frågan varför vissa intressen ska ges en chans att "rösta två gånger". Implicit eller explicit kan detta tolkas som att vissa kommunmedborgare är viktigare än andra. I någons tolkning påminner dessa bekymmer om korporativismen med dess risker för intressekoalitioner och mygel till förfång för allmänintresset. I en annan tolkning kan ett samförstånd som omfattar företagen och företagarna ses som ett positivt tecken på insikter om entreprenörernas roll för välståndsutvecklingen.

Mer cyniskt är möjligen att notera att företagen och företagarna har makt. Denna makt utgår från att de inte kan tvingas till att investera och expandera eller ens att fortsätta verksamheten i kommunen. Det tillhör således den politiska ledningens självbevarelsedrift att ha goda kontakter med näringslivet.

Detta är dock en beskrivning som är mer träffande för fall där beslut inte har föregåtts av samtal och samsyn. När dessa två tidigare steg i processen genomförts, avdramatiseras frågan om samförstånd. Svårigheten att nå dit blir också mindre om företagen i kommunen med legitimitet kan torgföra en kollektiv eller gemensam syn i för dem strategiska frågor.

2.4.2 Betydelsen av ett brett förankrat "varumärke"

Förutsättningarna för att nå ett brett samförstånd i en kommun bestäms till stor del av förmågan att identifiera ett "varumärke" eller en slogan som sammanfattar vision och strategi. För att fungera

både internt och externt måste ett sådant varumärke i några få ord sammanfatta hur kommunen vill positionera sig på 5–10 års sikt. Positioneringen kan avse vilken typ av specialisering som eftersträvas eller vilka värden som kommunen vill förknippas med. Poängen är att ett varumärke effektivt kan förmedlas till många samt i sin enkelhet fungera som lite av vägvisare och därmed samordningsverktyg. Med dessa funktioner kan sökandet efter ett varumärke också ses en test på om visionen och strategin är tillräckligt tydligt utformade. Vi har tidigare argumenterat för att sökandet efter en profil måste baseras på mer djupgående analys och kunskap än som hittills vanligen varit fallet. Skälet är att den specialisering som väljs ska användas för att utveckla kompetenser som kan översättas i utbildningstermer. Den ska vara tydlig nog för att attrahera företag och symbolhanterare och den ska ha någon förankring i redan existerande kompetens.

Svårigheten är att finna en beskrivning som samtidigt fångar det unika, speglar innehållet, vädjar till hjärtat och frammanar spännande associationer i hjärnan. Mot den här bakgrunden är det föga förvånande att de goda exemplen på slogans är relativt få.

2.5 Samverkan och samordning

2.5.1 Samverkan och samordning i nätverk: visioner styr – inte kommandon

Samverkan och samordning är nyckelbegreppen i modellen för hur strukturförändring kan åstadkommas. Med samverkan menas att alla berörda intressenter, exempelvis företag och myndigheter, agerar i enlighet med den strategi som fastställts. Samverkan sker mellan kommun(er) och länsorgan samt mellan kommunala, regionala, nationella och internationella myndigheter. Med samordning avses att inblandade aktörer internt har instrument som säkerställer

ett konsekvent uppträdande i förhållande till strategin. Samordningsuppgiften avser därmed framförallt den lokala och nationella nivån. Samordning internt och samverkan externt leder till att nödvändiga krav på integration kan uppfyllas.

Avreglering, outsourcing och andra förhållanden förknippade med nätverksekonomin innebär att behovet av integration ökar och att denna i växande utsträckning måste åstadkommas genom samverkan. Samordning minskar däremot i betydelse som instrument för integration.

Samordning inom en organisation sker traditionellt med hjälp av planering, beredning och delningsförfaranden samt via lednings-, arbets- och projektgrupper. Här finns möjligheter för den politiska ledningen i en kommun eller en förvaltning att använda "tvångsmetoder". Problemet med sådan samordning är att den utvecklas till en konfliktlösningsmekanism. En förvaltning eller ett departement ges möjlighet att reagera på någon annans förslag och därefter följer procedurer för hur olika uppfattningar ska jämkas samman.

Med ett sådant upplägg uppnås bara undantagsvis ett samordnat agerande. För detta krävs en gemensam uppfattning om möjligheter, visioner och strategier. Konsekvensen är att den interna förankringen av gemensamma mål och handlingslinjer i en organisation är nödvändig för att åstadkomma en samordning som ger "mervärden". Erfarenheten visar att de trögheter som är inbyggda i större organisationer oftast tvingar fram tidsbegränsade organisatoriska insatser, för att synsätt och arbetsmetoder som ligger i linje med vision och strategi ska få tid att utvecklas.

Detta kan användas i kombination med "incentives" i stället för tvång. Det finns exempel från myndigheter där verksamheten har använt intern upphandling som ett verktyg. Tanken är att förvaltningar/enheter får "lägga anbud" på en summa pengar, avsatt för att åstadkomma nyorientering. Förslag som utarbetas gemensamt mellan olika förvaltningar/enheter ges särskild prioritet. På ett sådant sätt stimuleras såväl nyskapande som reviröverskridande. Denna metod kan i sina grunddrag också användas för att uppnå samverkan mellan myndigheter. Vi återkommer till detta.

De största samordningsproblemen finns i Regeringskansliet. Eftersom regeringen fattar kollektiva beslut är samordningen mellan departementen ett samordnings- och inte ett samverkansproblem. Regeringen har, som policyskapare, en mycket central roll när det gäller att forma spelreglerna för hur samverkan kan bli mer effektiv.

Regeringens och Regeringskansliets medverkan i en, med regeringens formulering, samordnad regional näringspolitik, rymmer en rad såväl generiska som mer specifika frågor om lokal och regional utveckling.

En generisk fråga är att regeringskansliet inte är dimensionerat för att arbeta med komplexa problem, och också saknar kapacitet för att nå integrerade lösningar. Detta påstående kan synas något paradoxalt med tanke på att den politiska dagordningen domineras av komplexa problem där ett enskilt statsråd sällan har svaret. Ett sådant område är tillväxt- eller strukturpolitiken med den innebörd som tidigare angivits.

Dessa svagheter har diskuterats bl.a. i anslutning till de förändringar som genomförts av budgetprocessen och styrningen av statliga myndigheter. Vissa åtgärder har också vidtagits för att förändra situationen. En förvaltningschef har tillsatts i statsrådsberedningen med en koordinerande uppgift. Dessutom har förändringar av ansvarsfördelningen mellan enskilda departement inom Regeringskansliet genomförts.

Frågan har också avhandlats i den förvaltningspolitiska kommissionens betänkande samt i regeringens nyligen presenterade förvaltningspolitiska proposition. Någon lösning som tillmötesgår kraven på förstärkt kompetens har dock inte annonserats.

En mer specifik fråga, som berördes tidigare, gäller de bakomliggande synsätten till en geografiskt inriktad politik. Till diskussionen om problemstyrd respektive möjlighetsorienterad politik bör fogas ytterligare en kort kommentar beträffande den klassiska distinktionen mellan sektorspolitik och en territoriellt definierad politik. Budskapet i den här rapporten är att det för tillväxtens skull föreligger mycket starka skäl att förstärka det territoriella angreppssättet i nätverksekonomin. Nedan nämner vi de kriterier vi anser bör användas för ett sådant angreppssätt. För analysen av den

centrala samordningen mellan i huvudsak sektoriellt definierade politikområden och en territoriellt definierad tillväxtpolitik behövs dock inte kriterierna.

Det är klart att samordningens omfattning beror på vilka avvägningar som görs mellan det offentliga och privata. Avregleringar innebär till exempel att samordningsuppgiften minskar och att ett behov av samverkan växer i stället. På liknande sätt innebär en överflyttning av en uppgift till kommuner och landsting att uppgiften blir mindre. Ett aktuellt exempel är inrättandet av regionfullmäktige i Västsverige och i Skåne. I båda dessa fall kommer sannolikt en del av samordningsuppgiften att tillfalla dessa organ.

Behovet av samordning i Regeringskansliet uppkommer framförallt som en följd av ekonomins och politikens internationalisering. I en färsk rapport från OECD, *Technology, Productivity and Job Creation*, är ett huvudtema att internationaliseringen, informationstekniken och det ökade kunskapsberoendet tillsammans framkallar ett behov av vad här kallas strukturpolitik. I sin analys lyfter OECD särskilt fram vad som kallas "systemic failures" (systemfel) eller obalanser inom och mellan de system som medlemsländerna har för att främja tillväxt. Den genomgående rekommendationen är att medlemsländerna måste förbättra koordineringen mellan politikområdena.

De systematiska fel som OECD pekar på har bl.a. sin förklaring i att Sverige, liksom andra OECD-länder, befinner sig i en transformation från industrisamhälle till nätverksekonomi. I övergångsfasen utmanas gamla institutioner medan nya behövs. Den viktiga infrastrukturfrågan för nätverksekonomin är tillgången på bandbredd snarare än vägbredd. "Incentives" till fysiska investeringar ersätts av investeringar i "intangibles". Ska man mot den här bakgrunden sammanfatta tillväxtpolitikens utmaning mycket kortfattat, handlar det om att skapa en förmåga att hantera heterogenitet. Denna kan mätas i många dimensioner. Det finns dock en dimension där ekonomiska och politiska förhållanden sammanfaller, nämligen den geografiska heterogeniteten. Att förstärka den territoriella samordningen i nationell politik har således såväl ekonomiska som sektorspolitiska motiv. För att kunna hantera heterogeniteten som

den manifesteras i en viss sektors perspektiv behövs en anpassning till platsbundna förutsättningar, samt en strategisk syn på utvecklingsförutsättningarna för olika platser som tar hänsyn till sambanden mellan olika sektorer.

Detta kan inte uppnås genom ytterligare decentralisering, eftersom det som återstår för nationella överväganden till en betydande del består av anslag inom områden där sektoriella (och nationella) perspektiv varit framträdande – inte minst därför att det handlar om verksamheter som kräver stort befolkningsunderlag (kritisk massa) eller innehåller starka systemsamband, som vägnät och järnvägsnät. Därmed är de också områden där statsmakterna centralt har träffat tydligt märkbara val mellan regioner.

Poängen är att en effektiv näringspolitik med regionala förtecken förutsätter en bättre strategi och mer sammanhållen politik på central nivå. Förbättringar i dessa avseenden är nödvändiga också för att samverkan mellan nationell och regional nivå skall bli bättre. I grunden handlar det således om att strukturpolitiken måste tydliggöras.

Ett annat skäl till central samordning är de regionala tillväxtkontrakt som regeringen föreslagit. I förhandlingen mellan regeringen och regionala intressenter bör rimligen regeringen ha något ingångsvärde för att kunna ta ställning till förslagen från regionerna. Vi återkommer i avsnitt 2.5.3 till hur regeringen kan uppnå samverkan via kontrakt.

2.5.2 Partnerskapets möjligheter och förutsättningar – den ömsesidiga nyttan

I företagsvärlden och i EU-sammanhang används begreppet partnerskap som synonym till det samverkansbegrepp som används i den här rapporten. Samverkan mellan oberoende aktörer är utmärkande för nätverksekonomin. Ett tydligt exempel är att samverkan i näringslivet används för att möta kraftigt ökande kostnader och för att få tillgång till de kompetenser som behövs för kärnverksamheten. Ett annat mönster fångas av det engelska begreppet "co-

opetition" som mycket förenklat betyder att man inte bara ska identifiera sina konkurrenter utan också dem som kan ge komplementära "värden" till det egna kunderbudandet. Det gäller att kunna sälja "problemlösning" snarare än en definierad produkt eller tjänst.

Poängen med detta är att samverkan måste utgå från att man har en egen hållbar idé och verksamhetsinriktning. Enkelt uttryckt är det bara den som erbjuder något som skapar en "win-win"-situation, har framgång i nätverksekonomin. Tillämpningen av partnerskapet som idé inom det politiska fältet blir inte riktigt lika brutal. Grunden är att den egna saken utvecklas därför att den har betydelse för andra, snarare än genom att ställa krav på andras medverkan. Kommunerna befinner sig i en inbördes konkurrens medan svenska regioner konkurrerar med andra svenska och utländska regioner. Dessutom färgas naturligtvis samverkansmönstren av att även näringslivet ingår i partnerskapen.

Den process som beskrevs i figur 6 syftar till att ge förutsättningar för alla inblandade att gå in i samverkan med god kunskap om förutsättningar för engagemanget.

2.5.3 Kontraktet som kodifiering av åtagan-dena för samverkan och samordning

Regeringens förslag till tillväxtkontrakt anknyter till en tradition i Sverige och i andra länder att samverkan kan åstadkommas när de föreskrivande och reglerande instrumenten är mycket svaga eller icke-existerande. I Sverige presenterade Svenska Kommunförbundet för några år sedan en liknande tanke i vad som kallades lokala utvecklingskontrakt. Kontraktsmodellen har också använts i Sverige inom forsknings- och utbildningsområdet. På det regionala området finns en motsvarighet till tillväxtkontrakten i Frankrike.

Poängen med kontraktet är att upphandlaren kan redovisa sina önskemål för strategisk inriktning och samverkansområden, medan det överläts på de enskilda anbudsgivarna att formulera de konkreta förslagen. Därmed förmår kontraktsmodellen i den ideala situa-

tionen förena vision och strategi med lokal anpassning och förankring.

För att modellen ska fungera på detta ideala sätt finns ett antal kriterier som måste vara uppfyllda bl.a. för att anbudsgivarna ska acceptera de beslut som tas om resursfördelning och projekt m.m. Det viktigaste är att det framgår av anbudshandlingarna vad man vill uppnå, vilka beteenden som kommer att premieras samt och att det de uppfattas som en konkurrens om knappa resurser.

3 Modellens ofullständiga tillämpning i Söderhamn

3.1 Snabbhet och samverkan mellan kommunen och Söderhamnskommittén

Den modell för policyutveckling som beskrevs i föregående avsnitt har i sina huvuddrag tillämpats i Söderhamn även om processen inte alltid skett i de steg som angivits ovan.

Kommentarer

De inledande besluten om statliga arbetsplatser fattades knappt två månader efter det att Söderhamnskommittén börjat sitt arbete. Sålunda beslöt regeringen på ett mycket tidigt stadium om majoriteten av de statliga arbetsplatserna som skulle lokaliseras till Söderhamn. Beslutet var av strukturförändrande karaktär, men fattades i stort sett innan analyser om önskvärd profil hade gjorts, och innan modellens olika faser hade klarats av. Profilen på de myndigheter/arbetsplatser som skulle till Söderhamn, bestämdes därför inom den mycket grova ramen "informationsintensiva arbetsplatser" med utgångspunkt ifrån de enskilda myndigheternas svar på det beting som lades ut. Rent allmänt hade gången i besluten om de statliga arbetsplatserna – där de utpekade departementen gavs ansvar för att uppfylla sina beting – vissa brister. Den främsta är att

möjligheterna till synergier mellan myndigheter knappast beaktades. Vi ska senare titta på de möjligheter och faror som finns med den sammansättning som slutligen uppnåddes.

3.2 Tidigt etablerat förtroende

I ett mycket tidigt skede stod det klart att det amerikanska skogsmaskinföretaget Caterpillar var intresserat av att köpa det svenska företaget Skogsjan och förlägga verksamheten till Söderhamn. Genom ett snabbt agerande från Söderhamnskommittén samt från Närings- och handelsdepartementet nåddes på kort tid ett positivt beslut i ärendet.

De snabba besluten om statliga arbetsplatser och om Caterpillars lokalisering till Söderhamn gav tidigt kommittén hög trovärdighet i kommunen. Denna trovärdighet och det ömsesidiga förtroende mellan kommunen och kommittén som uppstod är en avgörande förklaring till den fortsatta utvecklingen.

Det höga tempot i processen har fortsatt. Söderhamnskommittén inledde sitt arbete vid årsskiftet 1996/97 och upphör i juni 1998. Under denna tidsperiod har många projekt sjuväts med antingen kommunen eller Söderhamnskommittén som den initierande parten. Kommunens stora uppgift är nu att förvalta och utveckla de projekt och förändringsprocesser som satts igång. Det kommer att kräva ett fortsatt starkt politiskt engagemang, men kommunen måste också själv skaffa sig en del av den kompetens och de nätverk som Söderhamnskommittén har tillfört.

3.3 Profilerings av insatserna

Med hänsyn till den lokala arbetsmarknadens storlek har Söderhamn knappast möjlighet att utveckla ett konkurrenskraftigt näringsliv på bredden. Visionen och strategin koncentreras till utvecklandet av ett fåtal profilområden, där styrka kan uppnås genom uthålligt och konsekvent agerande från både kommunen, det lokala

näringslivet och utomstående aktörer. Kommunen ansvarar för att utveckla och förvalta visionen och strategin liksom att "sälja in" den till potentiella investerare och myndigheter. Fokus i detta arbete blir fortsatt utveckling och förädling av de specifika tillgångar som framgår av figuren.



Figur 9: Specifika tillgångar i Söderhamn.

Åtta olika projekt samverkar för att utveckla specifika tillgångar när det gäller elektronisk dokumenthantering. Inriktningen leds av det nyetablerade Soft Center Söderhamn som kommer att specialisera sig på elektronisk dokumenthantering. Utöver Soft Center bidrar följande projekt och verksamheter till att utveckla specifika tillgångar inom detta område: IT-plattformen, det virtuella utbildningscentret (VUC), det informationstekniska utvecklingsprojektet IT 2000, de statliga myndigheterna, storföretagen och den forskning och utbildning om samverkan i nätverk och ny arbetsorganisation som Rådet för arbetslivsforskning (RALF) och Arbetslivsinstitutet (ALI) kommer att genomföra.

Under den tid som Söderhamnskommittén varit verksam, har en IT-plattform med bas i det kommunala kabel-TV-nätet lagts i kommunen. De delar av kommunen som inte omfattas av detta kommer att få bredbandstillgång genom radiolänk. IT-plattformen är en viktig hörnsten för att ge Söderhamn en plats i den digitala ekonomin. Etableringen av VUC, som möjliggör inköp av distansutbildning efter lokala behov i Söderhamn, är en annan förbättring av infrastrukturen som kan lösa vissa av de problem som beror på att arbetslöshet och kompetensbrist existerar samtidigt.

Nya idéer om användning av informationsteknik för att utveckla befintliga verksamheter kommer att kunna förverkligas inom ramen för projektet IT 2000. Egenskaperna hos Internet, intranät och extranät, både förutsätter och påverkar samarbete i nätverk med andra företag. Den forskning och undersökning som utförs i regi av RALF och ALI är inriktade på nätverkande samt de förändringar som ny teknik innebär för en arbetsorganisation. Tillsammans kommer VUC, RALF, ALI och IT 2000 med stor sannolikhet att kraftfullt påverka även befintliga företag till större samverkan och ökad kommunikationsförmåga. Ytterligare ett projekt som drivs i regi av företagens paraplyorganisation, Söderhamns Näringslivsutveckling (SNU), bidrar till detta.

I Söderhamn finns flera storföretag – Ericsson, Caterpillar och Arizona Chemical AB. Dessa är krävande kunder till flera av kommunens mindre företag. Kring dem finns "minikluster" av industri- och serviceföretag. Som stora och internationellt verkssamma organisationer har de naturligtvis en strävan att effektivisera sina informations- och dokumentflöden. I framtiden kan de bli viktiga kunder till företag inom Soft Center Söderhamn. På detta sätt skapas förutsättningar för att locka företag inom området att lokalisera verksamhet till Söderhamn. Samtidigt ges entreprenörer tillfälle att utveckla nya affärsidéer. Särskilt i det senare avseendet har det tillskott av riskkapital som kommer via ett nytt investmentbolag med säte i Söderhamn potentiellt stor betydelse. För att bli en specifik tillgång måste också denna aktör vara inriktad på och ha specialistkompetens inom mjukvaruutveckling och multimedia.

Dessa verksamheter har till stor del en annan riskbild, kostnadsstruktur m.m. än vad industriell verksamhet har.

På liknande sätt förhåller det sig med de statliga myndigheterna. När det gäller samverkan mellan myndigheterna återstår en hel del att göra, inte minst för att förankra kommunens visioner och strategi hos ledningarna för berörda verk. Hittills har diskussionerna om samverkan nästan uteslutande rört praktiska frågor i anslutning till lokaliseringen. Den gemensamma nämnaren för de statliga arbetsplatserna i Söderhamn är deras beroende av informationsteknik. Med något undantag, kanske framförallt Patent- och registreringsverkets, PRV:s varumärkesavdelning, är de funktioner som utlokaliserats till Söderhamn huvudsakligen stödjande verksamheter till myndigheternas kärnverksamhet. De avser information, arkivering, databashantering m.m. Detta innebär att myndigheternas verksamhet i Söderhamn till stora delar hotas av den fortsatta utvecklingen inom IT-området, i synnerhet av effektivare informations- och dokumentflöden. Tillsammans har de statliga myndigheterna potential att bli en viktig kund för Söderhamns nya IT-företag och på så sätt bidra till utveckling av specifika tillgångar för informations- och dokumenthantering. Men detta innebär även att den nya teknikens rationaliseringspotential kommer att manifesteras tidigt. Därtill kommer att de enskilda myndigheterna inte har någon särskild ambition att expandera i Söderhamn. Frågan blir därmed hur man ska införa det mått av dynamik och expansion inom den totala statliga verksamheten, som skulle kunna kompensera för det troliga tjänstebortfallet om några år när tekniken har utvecklats ännu mer.

Dessa frågor måste ställas av de berörda myndighetsledningarna. Verksamheten i Söderhamn får inte gradvis bli omodern av att de statliga verken avstår från att investera i ny utrustning med hänsyn till den lokala arbetsmarknaden. En sådan utveckling skulle vara särskilt olycklig i Söderhamn, eftersom en fortsatt modernisering är tänkt att vara en bidragande drivkraft för att utveckla den lokala ekonomins profilering. För 18 månader kunde oktogonen i figur 9 inte ha ritats upp.

3.4 Söderhamns näringslivsstruktur och arbetsmarknad

Den industri som en gång fanns...

Enligt NUTEK:s analyser av produktionsförutsättningarna i landets 108 arbetsmarknadsregioner har Söderhamn liknande förutsättningar som Katrineholm/Vingåker, Ludvika, Västervik, Säfte/Åmål, Vimmerby, Kiruna och Arvika/Eda. Samtliga har haft en svag sysselsättningsutveckling, både totalt sett och inom tillverkningsindustrin de senaste tjugo åren. I dagsläget är arbetslösheten högre än för riket som helhet. Dessa arbetsmarknadsregioner tävlar om det rörliga investeringskapitalet med andra som har bättre produktionsförutsättningar att erbjuda.

De är alla arbetsmarknader med en lång industritradition, företrädesvis inom "gamla" näringar som skogsindustri, gruvbrytning och tidig verkstadsindustri. Det förflutna gör sig inte enbart påmint genom minskande sysselsättningssiffror, utan också genom lokala värderingar och livsstilar. Återindustrialisering har setts som det eftersträfvansvärda målet snarare än att bejaka framväxten av nya tjänster/arbetstillfällen inom tjänstesektorn och postindustriella värderingar. Samtidigt är det uppenbart att Söderhamn, liksom de andra liknande arbetsmarknaderna, i vissa avseenden saknar konkurrenskraftiga förutsättningar för tjänsteproduktion, särskilt sådana som går under benämningen professionella tjänster.

...kommer inte tillbaka. Vision och ny strategi utarbetas

När omställningen i Söderhamn inleddes betraktades fortfarande förmågan att förädla skogsfiber som den specifika kompetensen av de flesta i kommunen, trots att en stor del av denna industri försvunnit. På liknande sätt var det med verkstadsindustrin som varit kopplad till skogshanteringen.

Samtalen mellan kommittén och kommunen handlade därför inledningsvis mycket om risker och möjligheter med att satsa på återindustrialisering inom beprövade områden respektive att välja en strategi för att placera Söderhamn i nätverksekonomi. Den särskilde utredaren förespråkade en omställning och nyorientering med en vision om Söderhamn år 2005 och en strategi som angav handlingsvägarna för att förverkliga visionen.

Samtalet ledde fram till ett samförstånd om att kommunen skulle genomföra ett sådant visions- och strategiarbete. Detta påbörjades under sommaren 1997 och avslutades i en första etapp med att kommunfullmäktige beslutade om strategin i december samma år. Även denna process gick således mycket snabbt. Det interna samtalet om omvärldsvillkor och handlingsmöjligheter hann inte föras med bredd och djup.

Konsekvenserna av detta visade sig senare när näringslivet i kommunen kritiserade kommunledningen för bristande samsyn och samförstånd i näringslivsfrågor.

Diskussionen känns igen från andra kommuner som genomgår en omställning. De befintliga företagen riskerar att glömmas bort när fokus riktas på allt det som representerar förändring. Motsvarande diskussion lever exempelvis fortfarande kvar i Karlskrona som inledde en omställning för nästan tio år sedan. En av de svåraste och mest centrala uppgifterna i en omställningsprocess är att göra de rätta avvägningarna mellan åtgärder som främjar tillväxt i det befintliga näringslivet och åtgärder som leder till genuin förnyelse. Risker är stora att kommunen hamnar i konflikt med de redan verksamma företagen i kommunen. Faktum är att just företagens misstro mot kommunen är typiskt och ett resultat som är genomgående i ett lokalt näringslivsprojekt som bedrivits i åtta kommuner.

Problemen synliggörs om kommunen, som i Söderhamn, inbjuder till samtal för att nå en samsyn och kanske även samförstånd och företagen anser att det är fel frågor som diskuteras. Det är därför av största vikt att genuina och helt legitima intressekonflikter inte förvärras av att det råder oklarhet om lokala spelregler och finns en otydlig rollfördelning mellan kommun och näringsliv beträffande finansiering, styrning och ansvar för genomförande. Ris-

kerna för detta är stora i de många kommuner med näringslivsorganisationer som till övervägande del finansieras av kommunen men där näringslivet har styrelsemajoriteten.

I Söderhamn löste man en oklar rollfördelning på följande sätt. SNU blir näringslivets organ, kommunen inrättar en näringslivsfunktion och ett samrådsorgan, Söderhamns näringslivsråd, bildas med uppgift att vara en brygga mellan näringsliv och kommun.

Den stora utmaningen för kommunen är nu att tillämpa ett ledarskap som tillåter företagare och "sociala entreprenörer" att fullfölja arbetet i enlighet med strategin, så att de specifika tillgångar som tillkommit, kan utvecklas. Målet är att uppnå uthållighet och ett konsekvent agerande från olika självständiga aktörer. Den stegvisa process, som presenterades i föregående kapitel, kan givetvis även användas för att hålla strategin levande – inte bara för att en gång komma fram till en sådan. I sak blir kommunens främsta uppgift att fungera som "kopplare" mellan noderna i det lokala nätverk av utvecklingsorgan och tjänsteproducenter som numera finns. Det är genom att förtäta kommunikationen inom detta nätverk som den specifika potentialen i bästa fall kan manifesteras framöver.

För att spela denna roll måste kommunen ta över en hel del av de uppgifter som Söderhamnskommittén haft vid initieringen av flera av de projekt/tillgångar som angavs i figur 9. Denna stafettväxling är ett första test på hur den vidare processen kommer att avlöpa. Om inte kommunen kan ta över det fulla "projektägandet" är risken stor att den dynamik som skapats i samverkan mellan kommittén och kommunen snabbt går förlorad.

Söderhamn har skaffat sig en viss beredskap genom att inrätta en "stockholmsambassad" för att kommunen även fortsättningsvis ska kunna få tillgång till externa nätverk och kompetens.

Sammanfattningsvis visar erfarenheterna från Söderhamn att det på kort tid går att åstadkomma mycket stora förändringa, såväl när det gäller attityder och insikter som faktiska investeringar och åtaganden. I huvudsak har förloppen i både enskilda projekt och arbetet som helhet följt principmodellens olika steg.

Tempot har dock, som tidigare nämnts, varit högt, och ibland har det kanske gått alltför fort. Den önskvärda förankringen av beslut har inte hunnits med. Detta gäller till exempel beslutet om Soft Center Söderhamn. Det är därför utomordentligt viktigt att kommunen, i samband med att man tar över stafettpinnen från kommittén, ser till att befästa de framgångar som vunnits.

4 Lärdomar för näringspolitiken

4.1 Om samverkan, sektorssamordning och integration

I den regionalpolitiska proposition som regeringen förelade riksdagen i mars 1998 är samverkan mellan sektorsorgan på länsnivå och mellan kommunerna centrala uppgifter. Samverkan i form av partnerskap förväntas resultera i förslag från länen på hur man inom givna politiska områden kan ändra fördelningen av resurserna så att deras utvecklingskraft blir större. Förslagen från länen ska förhandlas med regeringen, för att därefter resultera i så kallade tillväxtkontrakt mellan regeringen och respektive län.

Regeringens roll blir, enligt den modell som skisserats i kapitel 2, att ange förutsättningarna för länens arbete samt att vara förhandlingspart och finansiär. En fråga som måste ställas i ljuset av erfarenheterna från Söderhamn, är hur den centrala nivån ska kunna delta i den process som sker lokalt och regionalt. I modellen är utbytet av idéer väsentligt liksom de efterföljande stegen mot samverkan och partnerskap. Det är oklart hur det löpande kunskapsutbyte, som enligt modellen äger rum mellan parterna, ska kunna ske om den centrala nivån (regeringen) ställer sig vid sidan av processen. Nu kan man naturligtvis se NUTEK som representant för den centrala nivån i kunskapsutbytet, det vill säga det görs en rollfördelning mellan departement och myndighet.

Återigen pekar erfarenheterna från bland annat Söderhamn på att en sådan rollfördelning inte fungerar, eftersom myndigheten inte

uppnår den trovärdighet som erfordras. Dessutom är det ett problem att en central myndighet som NUTEK i någon mening måste agera neutralt. Ett sådant aktionsmönster kommer i konflikt med kravet på att utvecklingspolitiken ska vara "mission oriented".

Söderhamnskommittén har arbetat uppgiftsdrivet men har saknat finansiella medel. Dessa har legat kvar i den ordinarie myndighetsstrukturen. Den särskilde utredaren har i kraft av sitt mandat emellertid haft möjligheter att agera gentemot alla berörda myndigheter. I egenskap av central myndighet har NUTEK motsatta problem. Det är svårt för NUTEK att agera både uppgiftsdrivet och som central operativ myndighet när det gäller regionalpolitiskt stöd till näringslivet samtidigt som myndigheten ska vara jämställd med andra centrala myndigheter. Detta försvårar integrationen mellan politikområden som samverkan och sektorssamordning syftar till.

Svårigheten är sålunda att finna en modell för den centrala nivåns engagemang i partnerskapet, som övertygar de lokala och regionala aktörerna om att det finns ett ömsesidigt intresse för utveckling – utan att utgöra ett rent "ad hoc"-agerande från regeringen. Givetvis blir det mer ad hoc ju mer genomgripande omställning det är fråga om. Den modell som här har utvecklats är allmän och därmed inte enbart tillämplig i dessa situationer.

Generellt kan sägas att modellen utgår från att såväl problem som lösningar blir allt mer provisoriska genom globaliseringen och informationsteknikens vidare genombrott. En grundföreställning är med andra ord att man med stor säkerhet inte vet vilka problem och möjligheter som finns och att samtal, samsyn och samförstånd därför är överflödiga steg. Tillspetsat kan man säga att ju starkare övertygelsen är att frågorna är färdigutredda, svaren givna fast pengar saknas, desto större är risken att man gör det som var rätt igår men inte blir rätt i morgon.

Modellen är därför utformad för att främja innovation och omprövning. Den kräver ett väsentligt mått av "intelligens" och entreprenörskap hos dem som deltar i samtalet och i den strukturförändrande politiken. Vi har tidigare diskuterat hur detta påverkar den lokala nivån. Utmaningarna för den centrala nivån är dock minst lika stora.

Det är värt att notera att Söderhamngreppet har utvecklats inom ramen för det statliga kommittéväsendet, som traditionellt spelat en stor roll för policyutvecklingen i Sverige. Söderhamnskommittén har kunnat arbeta som "task force" och varit en del av Regeringskansliet utan att ha behövt delta i den vardagliga hanteringen av frågor. Uppdraget har varit tidsbegränsat och till skillnad från en myndighet har kommittén under lång tid inte haft några utvecklade "standard operating procedures" att följa och inga egentliga ärenden. Möjligen är detta svaret på hur den centrala nivåns deltagande i partnerskapet ska formas: att mer systematiskt arbeta via kommittéer eller delegationer samt att använda NUTEK som analysresurs och nätverksorganisation. Erfarenheterna samlas upp i nätverket och kan sedan föras vidare, i första hand till regeringskansliet. I denna roll skulle också ligga att ge rekommendationer om vilka metoder och kriterier som bör tillämpas för att förbättra utvecklingspolitiken. Därigenom utvecklas den nödvändiga "intelligensen" via NUTEK i Regeringskansliet för att successivt i direktiven till delegationerna tydliggöra prioriteringar och övergripande strategi. Med en sådan organisation kan regeringen ha distans till enskildheterna i utvecklingspolitiken och därmed agera trovärdigt som avtalsslutande part i tillväxtkontrakten.

Upplägget skulle ge en organisatorisk mångfald i utvecklingsarbetet, vilket är viktigt för experiment och nyskapande. Varje delegation skulle ha ett tidsbegränsat mandat och samma typ av politisk anknytning som Söderhamnskommittén. Med flera kommittéer arbetande parallellt skulle naturligtvis också konkurrens och samarbete emellan dem vara en viktig faktor för att upprätthålla dynamiken i utvecklingspolitiken.

Med detta angreppssätt kommer också frågan om samverkan och sektorssamordning i delvis ny dager, vilket exemplet Söderhamn visar. Finns det samförstånd om en vision och en strategi, går det att utveckla specifika tillgångar. När möjligheterna att styra via "ordergivning" minskar och drivkraften är den ömsesidiga nyttan, blir vision och strategi nödvändiga instrument för samverkan och sektorssamordning.

På den punkten finns det, som antytts tidigare, ett potentiellt problem i Söderhamn, eftersom besluten om de statliga arbetsplatserna tillkommit genom "tvång". Det gäller nu för kommunen att så snabbt som möjligt få de statliga myndigheterna att se sin kollektiva roll som lokala utvecklingsmotorer i Söderhamn. Detta kan bara uppnås med en positiv drivkraft. Någon särskilt tydlig sådan finns inte. Om någon kritik ska riktas mot Söderhamnskommittén är det på denna punkt. Omlokaliseringarna till Söderhamn har inte tillräckligt avhandlats med berörda verksledningar såsom strategiska beslut med långsiktiga effekter för myndigheterna och för den lokala arbetsmarknaden i Söderhamn.

Om vi betraktar lokal och regional utveckling i termer av specifika tillgångar, som vidareutvecklas eller nyskapas, följer att dessa bildar ett mönster för nationell specialisering. Denna diskuteras inom näringspolitiken med utgångspunkt från begreppen industriella system och nationella innovationssystem. Innebörden är att den mer intelligenta lokala och regionala utvecklingspolitik som här diskuteras, de facto måste motsvaras av en nationell analyskapacitet och näringspolitisk strategi, som bygger på lokala initiativ men också vill förstärka regionala och nationella nätverksrelationer. Detta element i samverkan mellan nationell och regional nivå saknas helt för närvarande. Bristen försvårar den nationella nivåns prioriteringar. Om det fanns analyser av utvecklingsblock, industriella kluster eller av den befintliga näringslivsstrukturen med detta perspektiv, skulle sektorssamordningen på central nivå underlättas. Samtidigt skulle det nationella perspektivet tydliggöra konkurrens- och samarbetsmöjligheter för det lokala utvecklingsarbetet. För regeringen skulle det då också finnas en argumentationslinje att hålla sig till för att kunna säga nej till lokala och regionala propäer.

Det bör påpekas att den nationella strategi eller, om man så vill, det planeringsarbete som här förespråkas, bland annat bedrivs i de andra nordiska länderna, Kanada, Nya Zeeland och i många av USA:s stater. Som vi såg i kapitel 2 är Michael Porters idéer om industriella kluster vägledande för dessa. Sverige var ett av de länder som analyserades i Porters bok *Competitive Advantage*, som

kom i början av 1990-talet. För närvarande pågår ett utredningsarbete om industriella system inom Närings- och handelsdepartementet. I ljuset av de synpunkter som framförs här framstår det som utomordentligt viktigt att detta arbete leder till snabba resultat.

4.2 Kriterier för externt engagemang

Ett budskap i vad som hittills sagts är att en kommun eller organisation behöver ha tillgång till externa nätverk för kunskapsutbyte för att kunna vara innovativ. En av Söderhamnskommitténs uppgifter har varit att fungera som extern kunskapskälla. Denna konsultroll kan naturligtvis också spelas av exempelvis privata konsulter och statliga myndigheter. Söderhamnskommittén har dock även ställt krav på kommunen. Kombinationen av stöd och provokation är unik. Kommunen har accepterat kommittén som provokatör därför att den haft förtroende för den särskilde utredaren. I princip är det inget som hindrar att den typ av omställning som skett i Söderhamn till väsentliga delar kunde orkestrerats av en icke-offentlig organisation. Grundfrågan är vad som skapar förtroendet. Här föreligger en svårfångad blandning av förklaringsfaktorer av såväl personliga egenskaper hos den särskilde utredaren och personkemin mellan honom och Söderhamns kommunalråd Stig Wigren, som attributen i funktionen som särskild utredare. Till de senare hörde att stå som "leverantör" av nya arbetsplatser i kommunen. Givetvis var detta viktigt i inledningsskedet.

Om inte kommunen hade insett att strukturella förändringar var nödvändiga och att syftet med dessa var att finna en plats i den nya ekonomin, hade arbetet sannolikt inte blivit det kommunutvecklingsprojekt som det snabbt formades till. Med den inriktningen spelade det formella mandatet mindre roll. För de kommuner som själva bestämt sig för att åstadkomma en omställning och som söker extern assistans för att öka sin förmåga och kapacitet, spelar formella attribut mindre roll. Graden av självinsikt är därför det första viktiga kriteriet för externt engagemang.

Det andra viktiga kriteriet kan hänföras till nätverksekonomin. Vi konstaterade tidigare att kommunikation, kommunikationsförmåga och kommunikationstäthet är en nyckelfaktor. I dessa avseenden uppvisar många av de minsta lokala arbetsmarknaderna i landet, ofta till ytan stora glesbygdskommuner, negativa och opåverkbara egenskaper som hindrar dem att utveckla en tillräcklig förmåga till omställning även om självinsikten finns. Det bör kraftigt understrykas att detta inte betyder att de ska nedprioriteras regionalpolitiskt, tvärtom är det för denna typ av kommuner och lokala arbetsmarknader som den utjämnande regionalpolitiken behövs. Poängen är att drivkraften då är utjämning, inte nationell utveckling och tillväxt.

Ett tredje kriterium gäller centralt statligt engagemang. Graden av utväxling på insatta resurser spelar roll, eftersom efterfrågan alltid överstiger tillgången på resurser. Här avses inte bara finansiella resurser utan även kompetens att driva samverkansprojekt. Utväxlingen är sannolikt hög om det redan i utgångsläget finns ett antal specifika tillgångar (kanske dolda) som behöver synliggöras och kompletteras. Det innebär att lokaliseringsfördelar kan utvecklas på lokala arbetsmarknader genom samverkan och integration. En annan typ av lokala arbetsmarknader med trolig stor utväxling är medelstora arbetsmarknader utan problem men som har fått rejäla resursöverföringar och har ett relativt våldifferentierat näringsliv. Där finns tillgångar som dock ofta är generella snarare än specifika.

4.3 Interventionens karaktär

För att kunna genomföra en tillväxtpolitik med regionala förtecken behövs nya verktyg, metoder och modeller. Denna kan nämligen inte drivas på samma grunder som utjämningspolitiken. I den här skriften föreslås en modell för en sådan tillväxtpolitik med erfarenheterna från bland annat Söderhamn som grund.

En konsekvens av dessa skillnader i synsätt är till exempel att den relevanta "geografen" är olika. Detta innebär att de grundlägg-

gande kriterierna för statligt engagemang skiljer sig beroende på om tillväxt eller utjämning är målet. Dessutom har insatserna olika profiler. När det som i Söderhamn handlar om att åstadkomma "turnarounds" – vändpunkter – blir också de organisatoriska frågorna betydelsefulla. Vi återkommer strax till detta.

Det vi talar om här är intervention i syfte att förstärka tillväxtkraften på lokala arbetsmarknader där utvecklingen är positiv. Vi talar också om lokala arbetsmarknader som har genomgått en negativ utveckling men där infrastrukturens kvalitet, den lokala arbetsmarknadens storlek och näringslivssammansättningen skapar förutsättningar för att bryta denna utveckling genom en tidsbegränsad insats. Det handlar således i dessa senare fall om samverkan mellan regeringen och lokala aktörer i samband med kursändring och omställning.

Något förenklat kan man säga att en sådan politik potentiellt berör något mindre än hälften av de lokala arbetsmarknaderna i landet, kanske 100–150 kommuner. Tal av det här slaget är dock lite meningslösa, eftersom vi generellt sett har svårt att bedöma den lokala utvecklingspotentialen. Poängen är dock att de aktuella kommunerna är tillräckligt många och de summerade effekterna i termer av ökad framtidsstro, nya jobb och minskat transfereringsberoende sannolikt tillräckligt stora – och då utgår vi från de ännu mycket tidiga bedömningar som kan göras av omställningen i Söderhamn.

Insatser av detta slag förutsätter den grad av mognad och vilja till förändring på det lokala planet som vi diskuterade i avsnitt 1.3. De kräver också ett politiskt åtagande av regeringen. Framgång förutsätter vidare att de personer och den organisationsform som staten väljer för sin insats snabbt får trovärdighet hos kommunen och det lokala näringslivet.

De direkta kostnaderna för en tidsbegränsad insats är tämligen små. Till detta bidrar att en viktig förutsättning för arbetet är att den statliga (och lokala) organisationen präglas av entreprenörsagerande och är fokuserad på uppdraget. Begreppet "task force" används i andra länder för denna typ av organisering. Idén är helt enkelt att en kraftsamling sker i tid och rum.

För att uppnå de önskvärda egenskaperna ska en tillväxtfrämjande organisation inte utrustas med pengar som direkt gör den ärendeorienterad. Däremot bör den vara väl förankrad där pengar finns. Söderhamnskommittén motsvarar i hög grad dessa krav. Framgången med en tidsbegränsad insats avgörs huvudsakligen av att det finns en tydlig gemensam uppfattning mellan lokala och centrala aktörer om hur vändpunkten ska nås samt vilken riktning som därefter ska gälla för det lokala utvecklingsarbetet. Visioner och en väl förankrad strategi spelar med andra ord en utomordentligt stor roll för en lyckad koncentrerad insats. Visionen och strategin ger uttryck för framåtblickandet. Mer precist anger dessa vilka specifika kompetenser som kommunen önskar ha samt vilka specifika tillgångar som kan skapas genom samordnade insatser mellan olika aktörer.

Den modell för utvecklingspolitiken som redovisats här har två olika tillämpningar. Den ena är när en kommun står inför en kris-situation och behöver göra en snabb omställning. Den andra är att genom en integrerad insats påskynda ett utvecklingsförlopp som har rätt riktning. Den externa (statliga) interventionen skiljer sig något till sin karaktär i dessa två fall. Likheter är att interventionen i båda fallen synliggörs genom en särskilt tillsatt organisation med tidsbegränsat mandat för att driva förändringsarbetet. Organisationen bör ha de egenskaper som nämndes i föregående avsnitt. Den kan tillsättas av regeringen eller i speciella fall av kommunen själv. Arbetsmetoden är i stort densamma.

Den stora skillnaden är att förändringskapaciteten, både när det gäller insikt och förmåga, sannolikt är lägre i de kommuner som hamnar i akuta krislägen än i de som på egen hand nått en vändpunkt. Principiellt kan skillnaden antas vara att i kriskommuner får förändringsorganisationen rollen som både operativ och strategisk rådgivare, koordinator och delvis också som genomförare. I den mer normala utvecklingspolitiken begränsas uppgiften till strategisk rådgivning och koordinering. Detta innebär att kriskommuner sannolikt har ett större behov av att utmana etablerade lokala föreställningar om arbetsmarknaden och näringslivet för att snabbt tvinga fram beslut om engagemang, uppoffringar och åtaganden,

vars faktiska innebörd delvis är okänt. Omställning i kriskommuner innebär, annorlunda uttryckt, ett större risktagande – både politiskt och resursmässigt.

Som nämndes tidigare finns fyra olika tänkbara strukturpolitiska insatser, nämligen institutionella förändringar, investeringar i infrastruktur, incentives (finansiellt stöd) och insatser för att åstadkomma integration i form av rådgivning, sakkunskap om såväl sektorsfrågor som utvecklingsfrågor, tillgång till personbundna nätverk m.m. Tyngdpunkten i den här modellen ligger på det sista alternativet. Med hänsyn till olikheterna mellan typfallen bör man räkna med att en organisation som ska skapa en vändning, så som i Söderhamn, måste kunna leverera mer påtagliga resurstillskott för att kunna vara provokativ i inledningsskedet.

4.4 Kriterier för framgång i omställningsfasen

Den aktuella modellen bygger på en dialog mellan inblandade parter som ska leda vidare till åtaganden av olika slag. Det betyder att den i stor utsträckning är självkorrigerande. Om modellen tillämpas öppet känner parterna till dess olika steg och procedurer. Därmed kan man föra en öppen diskussion om vilka steg som tas respektive borde tas.

Framgång i omställningsfasen nås alltså genom att utforma en vision och strategi, att översätta denna till tillgängliga och önskvärda specifika tillgångar samt att åstadkomma den attitydförändring som är nödvändig för att strategin ska kunna genomföras. Det räcker emellertid inte med att politiker på lokal och central nivå är klara över vad som behöver göras och hur det ska ske. För att strategin ska lyckas måste deras övertygelse spridas till andra beslutsfattare och i förlängningen även till medborgarna i kommunen.

4.5 Kriterier för utvärdering av resultat

Kriterier för att utvärdera om en utvecklingsinsats har lyckats är inte enkla att utforma. En förklaring är att effekterna på den reala ekonomin, det vill säga nya näringslivsstrukturer, ökad sysselsättning och annat inte kan avläsas förrän i efterhand, kanske efter 10-15 år. Men efter så lång tid är det svårt att veta hur stor del av förändringen som beror på insatser tio år tidigare och hur stor del som kan förklaras av andra händelser.

I praktiken måste kriterierna därför avse mera lättfångade och näraliggande storheter. Framgång eller inte beror naturligtvis också på insatsernas syfte. I Söderhamn kan man utvärdera dels de 500 jobb som skapats, dels det mer implicita målet att initiera en strukturförändring i kommunen. En utvärdering av Söderhamn kommer att göras av Rådet för arbetslivsforskning, RALF.

Det enkla svaret på frågan om analyskriterier är naturligtvis att på olika sätt mäta om medborgarna i kommunen har fått det bättre eller åtminstone upplever en positiv förändring. Detta pekar mot kriterier som inkomst och attityder. Svagheten med kriterier av detta slag är att de ger dåliga svar på vad man kan lära av begångna misstag.

Vi talade inledningsvis om att skapa insikt om problem, att uppnå förmåga att förändra de strukturer som hindrar utveckling samt att forma institutioner, infrastruktur och incentives som stödjer de nya strukturer som behövs för att genomföra vision och strategi. Det betyder att vissa kriterier bör gälla insikt och förmåga. Insikt kan mätas direkt och indirekt. Den direkta metoden är intervjuer, vilka alltid innebär vissa risker. Den indirekta metoden utgår från att de handlingar som utförs baseras på insikter. Problemet med den indirekta metoden är att man kan ha en insikt men sakna förmågan att omsätta den i handling. Man måste alltså även studera vilka kompetenshöjande insatser som genomförts.

Det centrala är ändå om omställningen resulterat i mer av det som det amerikanska företaget Collaborative Economics kallar "civic entrepreneurship". På svenska kan det närmast översättas med socialt entreprenörskap. Den sociala entreprenören är en eld-

själ. Alla studier som finns om lokal och regional utveckling betonar sist och slutligen eldsjälarnas betydelse. Politiken måste därför skapa förutsättningar för motiverade eldsjälar att agera. En sådan förutsättning är att det politiska ledarskapet inte i alla avseenden strävar efter att kontrollera vad som sker i en kommun. Med sådana, inte helt ovanliga, ambitioner motverkas också generellt sett förutsättningarna att agera på ett professionellt sätt i nätverksekonomin där det gäller att lära sig att "surfa på vågen".

Söderhamnsprojektets förlopp – utifrån dokument och annat skriftligt material

av Arne Granholm, ekonomie dr

September 1996 – januari 1997

Problemet och dess tänkta lösning

Den 19 september 1996 meddelade regeringen att den beslutat "om extraordinära och unika insatser i Söderhamn". En ledningsgrupp med statssekreterare från tio departement skulle tillsättas under ledning av statssekreteraren i Närings- och handelsdepartementet, Yvonne Gustafsson, för att skapa 350 statliga arbetstillfällen i Söderhamn. Arbetet skulle forceras: ett förslag skulle vara klart till årsskiftet. Såväl näringsminister Anders Sundström som arbetsmarknadsminister Margareta Winberg markerade regeringens vilja att stödja Söderhamn och angav några vägar. Bakgrunden var förslag i regeringens försvarsproposition om nedläggning av ett antal försvarsanläggningar, bl.a. i Söderhamn.

Direktiven till den särskilde utredaren beslutades den 17 oktober 1996. Utöver de statliga lokaliseringarna nämndes även att andra insatser "kan göras för att stärka utvecklingsmöjligheterna i Söderhamn". Uppdraget var vidsträckt och skulle slutredovisas senast den 31 december 1997. Till särskild utredare, eller "särskild förhandlare" som också användes som beteckning, utsågs generaldirektören Lars Jeding. Sekreterare och experter förordnades till vad som kom att kallas "Söderhamnskommittén". I slutet av oktober fick Söderhamn besök av utredaren och en delegation från Närings- och handelsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet. Lars Jeding uttalade för Hälsinge Kuriren (1996-10-29) att han såg projektet som ett internationellt intressant exempel på hur man på nationell nivå gör ett försök att vända en negativ utveckling i en kommun.

Under höstmånaderna pågick ett intensivt arbete i kommittén, departementen och de centrala verken för att sätta i gång utredningar vid ämbetsverken om utlokaliseringsbara arbetstillfällen. Att det inte var en helt lätt uppgift framgår exempelvis av en skrivelse från Arbetarskyddsstyrelsen (1996-11-22). Regeringens förslag var att 35-40 arbetskrafter i myndigheten skulle flyttas till Söderhamn.

Verket menade att det bästa vore att flytta en hel myndighet eller en hel avdelning. Någon sådan flyttning bedömde inte verket som möjlig.

Höstmånaderna var också fyllda av intensiv lobbying från kommunens sida för att försvarspropositionens förslag om nedläggning av flygflottiljen inte skulle gå igenom. I en intervju i Hålsinge Kuriren (1996-11-23) säger Lars Jeding att "det absolut värsta som kan hända Söderhamn är att man lyckas rädda F 15", eftersom Söderhamnspaketet kan komma att ge kommunen "fascinerande möjligheter". Jämsides med kommitténs och verkens utredningsarbete ägnades hösten även åt idéarbete i kommunen. Ett idéseminarium hölls den 27 november med deltagande från kommunen, länsstyrelsen, Söderhamnskommittén och några konsulter.

I mitten av december fattade riksdagen som väntat beslutet om nedläggning av F 15. Inför beslutet hade Lars Jeding uttalat sig i lokaltidningen (Hålsinge Kuriren 96-12-13) om sin optimism inför arbetet. Det fanns redan potentiella utlokaliseringar som översteg de 350 utlovade jobben. Också med privata storföretag fördes samtal, även om Jeding inte ville gå närmare in på vilka. Den 16 december skrev Fortifikationsverket att man hoppades på samverkan med kommunen "i en konstruktiv anda". Försvarsfastigheterna är enligt verket "en väsentlig resurs då det gäller att skapa ny sysselsättning i kommunen". En videofilm om en avveckling i Sollefteå bifogades som inspiration. Samma dag skickade verket en första faktsammanställning kring flottiljen till kommunen. I TV-kanalen P4 (1996-12-17) uttalade sig Lars Jeding om nödvändigheten av att civilflyget fanns kvar i Söderhamn. De grundläggande infrastrukturerna, som telekommunikationskapacitet, IT-strukturer, kommunikationsnät, flyg, bussar och tågförbindelser, allt detta kunde, enligt Jeding, "vara en viktig pådrivande faktorer som kan leda till att Söderhamn blir ännu mer attraktivt som lokaliseringsort".

I en PM (1996-12-18) från kommittén talades om Söderhamn som en "testbänk för nya grepp" som ur ett centralt perspektiv kan ge bidrag till att utveckla den nationella näringspolitiken. Samspelet

mellan den centrala, regionala och lokala nivån måste stärkas. Det finns arenor som är svåråtkomliga för lokala aktörer, t.ex. kontakter med storföretag. I promemorian aviserades att betydande insatser borde göras i inledningsskedet för att formulera och förankra en "verksamhetsidé Söderhamn". Problemet ägdes av de ansvariga i Söderhamn, men utredaren kunde vara ett stöd i denna process. Fyra verksamhetsområden pekades ut:

- statliga arbetstillfällen,
- lokala utvecklingsprojekt,
- infrastruktur,
- företagsutveckling.

Följande kriterier nämndes i promemorian för urvalet av statliga verksamhet:

- verksamheten måste kunna bedrivas med fortsatt effektivitet,
- verksamhet måste ha lokal legitimitet i den meningen att den bidrar till den lokala utvecklingen,
- genom skalfördelar och andra samverkans effekter bör en utvecklingspotential kunna skapas,
- kostnads- och personalkonsekvenserna av en lokalisering måste vara rimliga.

Den 19 december 1996 hölls gemensamt möte mellan Söderhamnskommittén och representanter från kommun och lokalt näringsliv, bl.a. med promemorian som underlag. Nu hade ett förväntanstryck skapats. Årsskiftet var en första rapporteringstidpunkt, men några definitiva resultat kunde vid mitten av januari ännu inte presenteras. Lugn, bara lugn, försäkrade Lars Jeding i Hälsinge Kuriren den 13 januari 1997. Den politiska beredningen i departementen hade tagit längre tid än beräknat. Nya begrepp lanserades: Söderhamnskommittén ägnade sig åt ett nationellt experiment och ett sådant kräver en bred lösning, ansåg Jeding. Den 30 januari kom så ett utredningsuppdrag från ett av de viktigaste departementen i sammanhanget, nämligen Finansdepartementet, innebärande att

verksamheterna inom Riksrevisionsverket, Statskontoret, Statens löne- och pensionsverk, Kammarkollegiet samt Statens lokal-försörjningsverk skulle ses över. I uppdraget ingick att överväga om någon del av serviceverksamheten kunde flyttas till Söderhamn.

Februari 1997 – mars 1997

Det första paketets innehåll

Den 6 februari 1997 framträdde utredaren i Hälsinge Kuriren och kommenterade det läge som uppstått i och med att även andra orter fått problem: såväl Arboga som Kävlinge (där Barsebäck ligger) riskerade att drabbas av förluster på tillsammans mer än 1000 arbetstillfällen. Dessa händelser ”betyder inte något avkall på Söderhamnskommitténs befogenheter”, uttalade han.

Samma dag informerade Närings- och handelsdepartementet om att cirka 295 tjänster valts ut för att ingå i en första etapp. De verk som berördes var Skogsvårdsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, AMS, Riksförsäkringsverket och en ny myndighet på jordbrukets område som skulle registrera nötkreatur. Utöver detta hade ett antal beslut fattats med effekter på Söderhamn: fleråriga regionala forsknings- och utvecklingsprogram, översyner inom flera verk, resurscentrum inom EU-programmet Leonardo, satsningar på vuxenutbildning m.m. Den 10 februari var det dags för en lunch i Söderhamn där utredaren redovisade innehållet i paketet. Inbjudna var inte bara kärnan i kommunledningen utan ett stort antal företagare liksom personer från hela kommunförvaltningen.

Paketet blev inte utan kritik. Det antydde i pressen att reaktionen bland personalen i de verksamheter som skulle flytta hade varit blandad. Gefle Dagblad undrade om de utlokaliserade enheterna skulle styras från Stockholm, i Svenska Dagbladet framfördes att flertalet av de utlovade arbetena var osäkra inför framtiden. Flera myndigheter uppgavs (enligt Arbetarbladet) vara oroade för att inte bli kompenserade för flyttkostnaderna.

Februari var en månad då man kunde läsa flera intervjuer av Jeding i pressen. Han varnade för att staten inte kunde hålla alla

orter "som utvecklingen sprungit förbi" under armarna (Dagens politik, 20 februari) och oroades över politikens snäva sektorgränser. Det var nödvändigt att ta ett samlat grepp om näringspolitiken. Det var svårt för företagen att "lotsa sig igenom de snåriga myndighetsstrukturerna nationellt och i EU". Kommittén hade därför etablerat en "one-stop-shop" som innebar att den ansvarade för alla kontakter med myndigheterna för de företag som var berörda. Enligt en intervju i Hudiksvalls tidning (21 februari) var utbildning och kommunikation två nyckelord. Skapandet av ett virtuellt utbildningscentrum i Söderhamn var i full gång. Detta skulle bidra till att höja utbildningsnivån i Söderhamn. Jeding utlovade också överraskningar på den privata arbetsmarknaden. Enligt en intervju i Hälsinglands Tidning (28 februari) borde regeringen utarbeta en helt ny strategi för arbetsmarknads-, näringslivs- och regionalpolitik "om de mindre orterna i Sverige ska överleva i framtiden". Experimentet i Söderhamn följdes internationellt, hävdade Jeding.

I mars var ett tjänsteutlåtande från kommunledningskontorets planeringschef, Kerstin Oremark, färdigt med en beskrivning av ett utvecklingsprojekt på F15-området. Målet med F15-projektet var att 100-200 arbetstillfällen och 5-10 nya företag skulle finnas etablerade inom området vid projektperiodens utgång, dvs. inom tre år. Projektet skulle finansieras gemensamt av kommunen, olika myndigheter samt EU. I mars beslöt kommunen även att anställa flottiljchefen och hans ställföreträdare för att leda projektet.

April 1997 – augusti 1997

Mer utredningar, arbetsgrupper, praktiska problem

I april skickades ett anbudsunderlag ut från kommittén för utarbetandet av en marknadsplan för Söderhamn. Syftet var att bl.a. företagare skulle få ett första väl underbyggt intryck av kommunen. Den skulle vara färdig 30 juni 1997.

De första definitiva besluten om lokaliseringar fattades den 3 april 1997. Då klubbade regeringen 205 arbetstillfällen av de

tidigare preliminärt angivna 295. Myndigheten för registrering av nötkreatur, som stod för 75 av de avförda arbetstillfällena, hade utgått. I regeringsbeslutet nämndes officiellt siffran 150 som ett mål för hur många privata arbetstillfällen som kommittén skulle försöka uppnå.

I och med att den privata sektorn nu kom mer i fokus kan man förstå utredarens allt intensivare arbete med de lokala näringspolitiska redskapen. I Hälsinge Kuriren (1997-04-07) pekade Jeding på Söderhamn Invest, som borde arbeta i Söderhamn och inte vara lokaliserat i Gävle. En företagspark borde finnas i Söderhamn, ansåg Jeding, liksom en mottagningsapparat för de företag som ville till kommunen. "Vi måste slå en ring runt alla de projekt som finns i Söderhamn just nu och få dem att dra åt samma håll", sa Jeding. De aktiviteter som var aktuella var Söderhamns Näringslivsutveckling, SNU, som fanns sedan tidigare, Virtuellt utbildningscentrum, VUC, som var under tillskapande, en one-stop-shop för mottagningen av företag, fortfarande på idéstadiet, samt den projektgrupp för F 15 som just startats av kommunen.

Söderhamnskommittén hade kallat ett antal generaldirektörer till möte den 28 april för att skapa ett nätverk "som kan vara till gagn för alla inblandade framöver". De kallade var cheferna för alla de centrala myndigheter som berörts av lokaliseringarna till Söderhamn, samt företrädare för motsvarande departement. Den 15 maj var det dags för ett planeringssammanträde med kommittén, företrädare för kommunen (Kerstin Oremark) och de berörda centrala statliga myndigheterna. Frågor på dagordningen var bl.a. organisationen för flyttning, hantering av personalfrågor och administrativ samverkan. Ett resultat av mötet var bildandet av ett antal arbetsgrupper med representanter från de statliga myndigheterna i varje grupp. Gruppernas rubriker var IT-frågor, lokaler och arkiv, personalfrågor, information, utformandet av annons (för rekrytering av nyckelpersonal).

Kommittén överenskom med AMS om en gemensam upphandling av flyttning av myndigheternas utrustning. Vidare slöts ett avtal (maj 1997) med Norrland Center AB om förstärkning av kompetensen för etablering av främst privata företag.

Den 20 maj hade kommunen inbjudit till ett seminarium om lokala och regionala kommunikationer. Lars Jeding deltog bl.a. med att framhålla att det är med hjälp av IT och den virtuella tekniken som Söderhamnspaketet slutligen kommer att kunna knytas ihop. Kommunikationerna var alltså avgörande. Söderhamn beskrevs som gynnat i detta avseende, försett med hamn, civilflyg, snabbtåg och E4 tätt inpå.

Den 30 maj redovisade Arbetslivsinstitutet att en forsknings- och utvecklingsverksamhet skulle etableras i kommunen. Bland förutsättningarna angavs att Gävleborgs län hade högre arbetslöshet än landet i genomsnitt. Samarbetet mellan regionen och arbetslivsforskningen behövde utvecklas. Etablering av en huvudprojektgrupp eller ett strategiforum i kommunen föreslogs.

Utvecklingen av F15-projektet hade nu nått en punkt som krävde en fastare organisation. Den 16 juni beslöt kommunfullmäktige att bilda ett bolag med namnet Flygstaden AB för att främja utvecklingen i området.

Även arbetet med Söderhamns verksamhetsidé hade nått fram till en ny punkt i och med att begreppet Vision 2005 lanserades vid ett upptaktsmöte med 43 inbjudna den 17 juni 1997. Av en intervju med Jeding och kommunalrådet Wigren (Hälsinge Kuriren den 18 juni) framgick att en idé till ett visionsprogram beräknades vara färdig i slutet av augusti. Söderhamns kommun betraktas numera som en expansiv kommun, sa Jeding i intervjun, och exemplifierade med de nya statliga jobben och, på den privata sidan, skogsmaskintillverkaren Caterpillars pågående etablering. Man väntade även på besked från Post- och Telestyrelsen om hur deras sektor skulle kunna bidra. Ännu saknades det en miljö för utvecklingsverksamhet på områden som telekommunikation och IT-industri, ansåg Jeding. Den 18 juni avlämnade Arne Eriksson, en av kommitténs experter, en plan till Utbildningsdepartementet om förbättringar i Söderhamns utbildningsmöjligheter.

Den 4 juli rapporterade Riksarkivet sin bedömning av arkivbehov i Söderhamn med utgångspunkt i en PM från Kulturdepartementet om "En central för bildvård och digitalisering i Söderhamn" (mars 1997). Förslaget gick ut på att AMS' centrala arkivdepå,

Riksskatteverkets förvaring av scannat material m.m. skulle samordnas under en huvudman i Söderhamn.

September 1997 – november 1997

Visionsarbete, första myndigheten på plats

I september beviljade Länsstyrelsen i Gävleborgs län projektmedel för F 15-projektet. Andra finansiärer beräknades vara kommunen själv, arbetsförmedlingen, landstinget, Trygghetsstiftelsen, Fortifikationsverket samt EU:s mål 5b-program. Den totala kostnaden för tre år angavs till drygt 16 miljoner kronor.

I september kom också ett tjänsteutlåtande från kommunledningskontoret med "Ramprogram. Vision 2005" (1997-09-02). I detta beskrevs den negativa utvecklingen av sysselsättningen innebärande en minskning från mitten av 1980-talet med mer än 2 000 arbetstillfällen. Fyra rubriker kan ange huvudinnehållet:

- Tillväxt för Söderhamn (övergripande rubrik),
- Det lärande Söderhamn,
- Företag i nätverk,
- Tjänster i nätverk.

Ledningsgruppen för visionsarbetet bestod av ledande politiker. Till ledningsgruppen kopplades en referensgrupp, expertfunktioner (t.ex. konsultföretaget Mats Gullers) samt ett kansli som bestod av Söderhamnskommittén och Kerstin Oremark från kommunen. Under var och en av de tre underrubrikerna angavs idébärare och en ansvarig.

Den 2 september beslöt kommunstyrelsen att medinflyttade till de anställda vid flyttade statliga myndigheter skulle få förtur till lediga kommunala jobb i Söderhamn. LO-facken protesterade mot besluten och en socialdemokrat reserverade sig i kommunstyrelsen.

Den 11 september fattade regeringen beslut om att uppdra åt Riksskatteverket att lokalisera vissa telefontjänster till Söderhamn, innebärande cirka 25 arbetstillfällen. Samtidigt kom ett regerings-

beslut om att ett centralt djurhållningsregister, "kopass", skulle inrättas i Söderhamn. Det väntades generera ett 20-tal tjänster. "Det här ligger mycket väl i vår profil och den anda vi har arbetat i", kommenterade Lars Jeding, "eftersom det i båda fallen handlar om att använda avancerad IT-teknik." Söderhamnskommittén kunde nu redovisa sammanlagt cirka 250 nya statliga arbetstillfällen (PM 1997-09-10), vartill kom de regionala FoU-programmen inom arbetslivsforskningen.

Den 19 september kunde Hudiksvalls tidning rapportera att den första myndigheten nu kommit på plats, nämligen en del av Skogsvårdsstyrelsen. Flyttningen innebar att verksamheter från Gävle och Falun flyttades till Söderhamn.

Visionsarbetet utgjorde nu en av de viktigaste aktiviteterna i kommunen. I en intervju i Hälsinglands tidning (1997-11-03) beskrevs detta av kommunalråden Wigren och Nilsson samt planeringschefen Oremark. Dokumentet var resultatet av ett 40-tal personers arbete. Visionsarbetet hade, enligt intervjuerna, bl.a. inneburit att kommunens invånare alltmer börjat förstå att kompetenshöjning var ett nyckelord.

Etablerandet av en arkivtjänst i Söderhamn visade sig kräva ytterligare utredningsarbete. Tanken var att arkivet skulle omfatta arkiv hos respektive länsarbetsnämnderna och AMS men AMS ansåg sig inte kunna arbeta vidare med frågan förrän finansieringen hade lösts. Riksarkivet fick nu i uppdrag att undersöka möjligheterna att vara huvudman för ett arkiv, bl.a. med arkivmaterial från den privata sektorn. Utredningen skulle vara klar under november.

En rapport om F15-projektets utveckling lämnades vid ett partnerskapsmöte den 18 november. Dittills hade 90 företag besökt området. Ett företag hade redan etablerat sig, 21 företag var under aktiv bearbetning.

November 1997 – januari 1998

Konkret privat lokaliseringsintresse

Bertil Carlstedt, handläggare av frågor om företagsetableringar på Närings- och handelsdepartementet, intervjuades den 22 november i tidningen Ljusnan. "Länsstyrelsen har hittills fattat beslut om investeringsstöd som ska leda till omkring 100 jobb, Norrlands Center har minst ett 30-tal jobb på gång och Caterpillar fortsätter växa och är också intresserat av att satsa på underleverantörer i Söderhamn som kanske kan ge 50 lokala jobb", sade han. Enligt Ragnwald Böhlin på Norrlands Center "finns ett enormt intresse för Söderhamn, inte bara bland tjänsteföretag utan glädjande nog också bland tillverkningsföretagen".

I december uppdrog regeringen åt Statens löne- och pensionsverk att genomföra en totalaktualisering av de ADB-baserade matrikelregistren som ligger till grund för pensionshanteringen. Den nya aktualiseringsverksamheten skulle lokaliseras till Söderhamn, motsvarande cirka 50 arbetstillfällen under två år.

Söderhamnskommittén och den statliga Småföretagsdelegationen fattade gemensamt beslut i december 1997 att föreslå en nationell försöksverksamhet med kompetensutveckling i små och medelstora företag via Internetbaserade läromedel. Verksamheten skulle knytas till Virtuellt utbildningscentrum, VUC, i Söderhamn.

I december fanns en ny version färdig av kommunens material i Vision 2005. Beslut skulle fattas i kommunfullmäktige den 22 december. Enligt brev (1997-12-11) från Söderhamnskommitténs sekreterare till konsultföretaget Mats Gullers behövdes en "slogan som talar till hjärtat".

Enligt Hälsinge Kuriren den 12 december fanns Söderhamn med som en prioriterad ort i den utredning om utbildning av plikt-personal som Överstyrelsen för civil beredskap hade utarbetat. Några nya utbildningsanläggningar behövdes dock inte före år 2000 och avgörande för uppbyggnaden av sådana var, enligt den intervjuade ÖCB-företrädaren, vilka utbildningsvolymen regeringen lade fast.

Regeringen beslöt den 18 december att Söderhamnskommitténs uppdrag skulle förlängas ett halvår och avrapporteras senast den 30 juni 1998.

Statistik vid Länsstyrelsen visade, enligt intervju med Lars Jeding i Hälsinge Kuriren den 18 december, att Söderhamnspaketet redan genererat 100 nya jobb inom det privata näringslivet i Söderhamn. Enligt Länsstyrelsens representant i kommittén, Roland Dahlbeck, skulle effekten av investeringsstöd dock komma att märkas mest under 1998. Antalet ansökningar om investeringsstöd visade sig under 1997 ha blivit nästan dubbelt så stort som under 1996, frånräknat Caterpillars. Dahlbeck ansåg att detta berodde på den publicitet som kommunen fått efter nedläggningsbeslutet, tillsammans med effekten av utökat stöd och förbättrade konjunkturer.

Alla förslag i Söderhamnspaketet mottogs inte positivt överallt. Enligt Hälsinge Kuriren (1997-12-24) bojkottade Sveriges bönder det nya koregistret som skulle skötas av en myndighet i Söderhamn. Det var dock inte registreringen kritiken gällde, utan finansieringen av det nya registret, menade en intervjuad bonde. Registret, som skulle kräva ungefär 10 anställda, skulle finansieras med 19 miljoner kronor i avgifter från bönderna.

Den 26 januari 1998 fattade kommunfullmäktige beslut om att säga ja till ett avtal med Soft Center International AB. Detta hängde samman med att förutsättningarna för etablering av ett callcenter i Söderhamn hade klarnat. Det var dock inte något lätt beslut – moderaternas ledande representant i kommunstyrelsen, Thomas Ekenblad, menade att det fanns tveksamhet om kommunens förmåga att ro alla projekt i hamn som man hade startat.

Det sista halvåret

Säkerställande och samordning.

Kommunens köp av F15-området

I en tillbakablick över verksamheten under 1997 (PM 1998-01-14) presenterade Söderhamnskommittén de viktigaste aktiviteterna:

- samspel med kommunen,
- koordinering mellan departementen och beredningsarbete vid lokaliseringen av de statliga jobben,
- ett löpande arbete gentemot ett antal privata potentiella investerare i Söderhamn,
- förslag om Virtuellt utbildningscentrum, VUC.
- en mäklarroll i förhandlingarna mellan kommunen och Fortifikationsverket,
- arbete med avtal mellan kommunen och Soft Center Partner,
- arbete med lösning av frågan om beskattning av råttololja, vilket påverkade företaget Arizona Chemical AB och dess verksamhet i Söderhamn,
- utvecklandet av ett designprogram,
- arkivfrågan,
- utveckling av idén kring "Gröna Huset", ett energi- och miljöanknutet projekt i samverkan med Skogsvårdsstyrelsen,
- arbete med frågan om riskkapitalförsörjningen i regionen och uppdrag i ärendet till ALMI i Gävleborg,
- information och kanalisering av förfrågningar från allmänhet, företag m.m.

Det framgår av förteckningen att kommitténs aktiviteter under 1997 var relativt jämnt delade mellan den offentliga och privata sidan.

Enligt ett brev från kommittén (28 januari 1998) kunde den summera att beslut tagits om etablering av 320 jobb i Söderhamn.

I slutet av januari blir frågan om en ny näringslivsorganisation i kommunen akut. Kommunrådet Hans-Olof Olsson, ordförande i kommunens näringslivsorganisation SNU, ansåg att antalet projekt växte och att SNU:s roll inte utvecklats enligt förväntningarna. Lars Jeding uttalade (29 januari) att dessa organisationsproblem måste lösas fort och avsåg därför att kalla till ett stormöte med näringsliv, kommunledning och SNU. Den 7 februari inbjöds kommunledning och ledande företrädare för näringslivsfrågorna i kommunen till överläggningar med kommittén.

Den 29 januari beslöt regeringen uppdra åt Svenska EU Programkontoret att etablera verksamhet i Söderhamn. Den 31 januari invigdes det nya programkontoret med närvaro av statssekreteraren i Utbildningsdepartementet. Syftet med kontoret var att underlätta EU-finansieringen av utvecklingsprojekt i utbildning och kompetensutveckling.

Konsulten Leif Magnusson lade den 31 januari fram en utredning om digitalisering av fotografiska bilder, Digital kultur, i Söderhamn.

Det fortsatta arbetet med Vision 2005 beskrevs i en PM (1998-02-11) från kommittén. De tidigare faserna hade inneburit att man utarbetat och förankrat idén. Denna fas hade pågått under våren och sommaren 1997. Under hösten 1997 utvecklades handlingslinjerna, vilket avslutades med kommunfullmäktigebeslut i december 1997. Nu hade arbetet kommit in i fas tre, som innebar att utarbeta förslag till åtgärder som kan förverkligas i ett genomförande (fas fyra).

I en PM (1998-02-11) beskrevs läget vad gällde uppfyllandet av kommitténs beting. Slutsumman hamnade på 327 statliga arbetstillfällen, som var resultatet bl.a. av att Riksskatteverket möjligen kunde öka sitt åtagande.

Den 12 februari stod det klart att kommunen, efter långa förhandlingar, skulle köpa delar av nedlagda Hälsinge flygflottilj (F 15) av staten för 7 miljoner kronor. Parallellt med förhandlingarna hade kommunen i Flygstaden-projektet arbetat med att etablera ny verksamhet. Målsättningen var att hålla ihop Flygstaden som en samlad enhet. Fortsatt flygdrift skulle ha hög prioritet. Verksamheterna i Flygstaden skulle vara så differentierade att de tålde konjunktursvackor. Kommunfullmäktige godkände uppgörelsen den 23 februari. Byggföretaget PEAB förvärvade senare 65 procent av aktierna i Flygstaden AB.

Soft Center-verksamheten beskrevs utförligare i en PM från den 24 februari 1998. Soft Center Söderhamn skulle inledningsvis bedrivas som en ideell förening med kommunen och det lokala näringslivet som aktörer. En styrelse skulle bildas med Lars Jeding som ordförande. Syftet var att, liksom i Ronneby och några andra orter i Sverige, där Soft Center etableras, skapa en ledande miljö för

framgångsrikt företagande inom IT-området. Profilen skall vara elektronisk dokumenthantering, dvs. datoriserade system som hjälper företagen att styra administrativa processer och ärenden samt hantera dokument. Promemorian var avsedd som underlag för ett konstituerande möte med Föreningen Soft Center den 4 mars 1998.

De statliga verken som Söderhamnskommittén arbetade med inbjöds (brev 1998-03-02) att delta i en utredning som skulle klarlägga vilka effektiviserings- och utvecklingsåtgärder som kunde vara lämpliga i samband med etableringen i Söderhamn. Syftet var att se möjliga samordningsvinster och -partners ifråga om intern service, lokaler, IT, samverkan med kommunen när det gällde kommunala tjänster för de anställda m.m.

Den 3 mars var det dags för information till riksdagsledamöterna

Den 26 mars intervjuades de ledande kommunalpolitikerna i Hälsinge Kuriren om det förslag till ny uppläggning av näringslivspolitik som man kommit fram till vid ett seminarium. Tanken var att nu organisera verksamheten med en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, en kommunal näringslivschef och övriga aktörer, bl.a. SNU.

Under senare delen av våren har arbetet för Söderhamnskommitténs del framför allt gått ut på att avsluta och överlämna pågående projekt till olika huvudmän. Kommittén har också arbetat intensivt med företagsetableringar och etableringsförutsättningar i kommunen. Industridesign har också förts in i utvecklingsarbetet. Stiftelsen Svensk Industridesign, SVID, har utarbetat ett program för företagen i regionen och ett för Söderhamns kommuns förvaltningar.

Söderhamns kommun å sin sida har bl.a. inriktat sitt arbete på att etablera Näringslivsrådet (se vidare *Från specialistfunktion till övergripande kommunal strategi – om Söderhamns näringspolitiska organisation*) och att underlätta företagsetableringar i kommunen. Utvecklingen av Flygstaden har förts framåt. Kommunen har fortsatt och fördjupat visionsarbetet, bl.a. genom att ett stort antal arbetsgrupper tagit fram förslag om aktiviteter och åtgärder under huvudrubriken Vision 2005. Kommunen har också sam-

arbetet med de myndigheter som lokaliserats till Söderhamn för att underlätta för deras verksamheter att komma igång.

Mediernas roll för att förändra den lokala opinionen

*av Jonas Jonsson, journalist och mediereporter på
tidningen Vision*

Inledning

I de medier som beskriver vardagen i en ort i kris blir de svarta rubrikerna snarare regel än undantag medan de positiva nyheterna är mer sällsynta.

På ett omedvetet sätt bidrar därigenom de lokala medierna till att bygga upp en negativ attityd. Detta är ofrånkomligt med den pressfilosofi som gäller i Sverige. Det är en konsekvens av de uppdrag och de relevanskriterier som svenska medier anser sig arbeta under.

I bevakningen av Söderhamnspaketet finns det dock exempel på att lokaltidningarna av hänsyn till den egna regionens utvecklingsmöjligheter gjort avsteg från det som normalt borde vara mediernas uppdrag. Mer om det längre fram.

En konsekvens av den svenska pressfilosofin är dessutom att tidningarna ofta får utstå kritik från läsare, offentlig sektor och näringsliv för att nyhetsförmedlingen är alltför mörk och negativ.

Beskrivningen passar bra in på inställningen i Söderhamn vid tiden för försvarsbeslutet och regeringens beslut om specialinsatser för Söderhamn. Därför insåg Söderhamnskommittén redan på ett tidigt stadium vikten av att få med sig de lokala medierna i förändringsprocessen, vilket är centralt när man ska förändra attityderna i en region. För Söderhamnsutredaren, generaldirektör Lars Jeding, har Marshall McLuhans resonemang om att mediet är själva budskapet varit återkommande i förändringsarbetet.

Mediernas rapportering formar attityderna

I Söderhamn har mängder av trycksvärta gått åt till att beskriva negativa nyheter de senaste 20–30 åren. Orsaken är naturligtvis att det faktiskt varit en överrepresentation av tråkiga händelser under tidsperioden. På tidningsredaktionerna har morgondagens nyhet ofta varit detsamma som en negativ händelse i regionen.

Mediernas rapportering har därmed omedvetet bidragit till att bygga upp en speciell Söderhamnsanda i negativ betydelse. Eftersom nyhetsbevakningen sätter dagordningen i samhällsdebatten, har medias bevakning bidragit till att skapa en negativ, men förmodligen sann, bild av regionen. I förlängningen har det inneburit att man under årens lopp skapat en mörk syn inför framtiden bland invånarna i Söderhamn.

Tidningarnas inställning och rapportering har dock inte varit obefogad, eftersom Söderhamn har en lång period av negativa händelser bakom sig. De statliga åtgärdsprogrammen i mitten av 1980-talet misslyckades, nedläggningen av F 15 och en rad andra regionala beslut som till exempel nedläggningen av sjukhuset i Söderhamn har gjort att arbetslösheten stigit samtidigt som välutbildade människor lämnat orten.

I Söderhamn har framtidspessimismen helt naturligt fått ett allt starkare fotfäste. Men med en sådan grundsyn hos opinionen skulle ett projekt som Söderhamnspaketet få svårt att vinna gehör i samhället. Därför gällde det för Söderhamnskommittén att få till stånd en annan ton i debatten, inte minst med hjälp av media.

Attitydförändringen kom med resultaten

Söderhamnskommittén inledde sitt arbete på allvar i samband med nedläggningsbeslutet av F 15. Sakta men säkert började attityderna svänga och så småningom började bilden av Söderhamn i media också att förändras. Omsvängningen började märkas i samband med att kommitténs åtgärder gav resultat. Sakta insåg man på redaktionerna att regeringen menade allvar med satsningen på att få Söderhamn på fötter. Långsamt började medias ändrade rapportering även återspeglas i allmänhetens attityder.

Tidningsmannen Bo Präntare, före detta ägare och chefredaktör på Söderhamns huvudtidning Hälsinge Kuriren, tycker att värdeladdningen i rubriker, texter och bilder i den egna och andra tidningar förändrats väsentligt under de senaste två åren. De svarta rubrikerna har börjat mer och mer återge positiva nyheter. Det

återspeglar mycket av den attitydförändring som pågår i Söderhamn, menar Bo Präntare. Däremot är det inte en följd av att medierna slår an tonen över vad som händer i samhället, enligt honom.

– Jag tror inte på att "media is the message" i den meningen att medierna sätter dagordningen. Det är snarare så att medierna är budbärarna av det som faktiskt händer i en ort som till exempel Söderhamn. Sedan kan budskapet påverkas av hur man förmedlar det. Och i det här fallet har det inte funnits någon negativ grundsyn till Söderhamnspaketet från budbäraren, det vill säga i mitt fall Hålsinge Kuriren.

Lars Jeding anser att de lokala mediernas sätt att beskriva processen spelat en oerhört stor roll för att få till stånd en mental vändning i Söderhamn.

– För att man skulle få till en vändning av attityderna i Söderhamn var det en förutsättning att förändringen kom med stor kraft inifrån orten. Om det hade kommit från något annat håll skulle invånarna i Söderhamn säkert se mer skeptiskt på de statliga åtgärderna. Därför bedömde jag det som att de lokala massmedierna hade en nyckelroll i att förmedla förändringarna.

Agerade tidningarna i rätt tid?

Året före F 15:s nedläggning fanns ett massivt tryck från allmänhet, näringsliv och offentlig sektor mot att stänga flottiljen. Opinionen växte och blev allt tydligare ju fler steg som togs mot en definitiv stängning. Devisen "F 15 Behövs" fanns på kepsar och dekalerna på var mans huvud och bilruta.

På vissa håll blev det dock allt mer uppenbart vad som höll på att hända och man kunde börja ana sig till att F 15 inte skulle bli kvar i framtidens försvar. Trots det fortsatte man från bland annat politiskt håll att kämpa febrilt för att bevara flottiljen. "Vi kämpar för F 15 fram till den 13 december" (tidpunkten för försvarsbeslutet) var de återkommande beskederna från politikerna när medierna ställde frågan om hur länge man tänkte fortsätta striden för flottiljen. I efterhand framstår det som ett fullt naturligt och ett politiskt

korrekt agerande även om man inom delar av näringslivet och från politiskt håll börjat se möjligheterna med ett specialutformat Söderhamnspaket. I det nya perspektivet började det bli uppenbart att F 15 kanske inte alls behövdes jämfört med det man kunde få i tället.

I det låge processen befann sig skulle det dock vara lika med politiskt självmord att före det definitiva nedläggningsbeslutet i riksdagen gå ut och peka på fördelarna med ett Söderhamnspaket i stället för en flygflottilj. Väljarna skulle inte acceptera ett sådant agerande från politiskt håll.

För en lokaltidning finns ett liknande dilemma om man vill behålla förtroendet och lojaliteten hos läsarna.

– Det är lätt hänt att lokaltidningen blir betraktad som svikare om man inte följer en fråga på ett sätt som opinionen tycker är "rätt". I fallet med F 15 var det dessutom oklart hur det egentligen skulle bli och det påverkade naturligtvis bevakningen, säger Alf Zettersten, chefredaktör på tidningen Ljusnan.

Det betyder dock inte att tidningarna intog populistrollen och lade sig helt platt för de allmänna åsikterna, utan samtliga tidningar lyfte även fram röster som välkomnade en nedläggning.

Medierna tog också egna initiativ för att visa att det finns ett liv för en ort även efter en regements- eller flottiljnedläggning. Hälsinge Kuriren beskrev exempelvis positiva effekter som uppstått efter nedläggningar på andra orter i landet redan ett halvår före försvarsbeslutet. Det var en reportageserie som säkert stack i ögonen på en och annan läsare och resulterade i en del kritiska röster om hur tidningen intog en felaktig ställning i frågan.

Rubriken "Det bästa som kan hända Söderhamn är en nedläggning av F 15" är en enskild rubrik där både Hälsinge Kuriren och Lars Jeding tog chansen att sticka ut.

Det var säkert många läsare som satte morgonkaffet i vrångstrupen för att sedan bli förbannade och säga något i stil med att "hur kan Kuriren skriva något sånt". Men effekten blev i alla fall att läsarna stannade upp och fick sig en rejäl tankeställare innan man bläddrade vidare i tidningen.

För Lars Jeding har det först i efterhand blivit uppenbart att han stack ut hakan kraftigt med sitt uttalande.

– Jag menade ju verkligen vad jag sade. Och jag skulle inte vara ytterligare en av alla röster i Söderhamn som då kämpade för att bevara F 15. I stället ville jag erbjuda min bästa tolkning om vad jag ansåg var bäst för Söderhamn. Hade jag sagt samma sak som alla andra hade mina uttalanden inte varit värda något. I processer som den här behövs det alltid någon som säger något nytt och annorlunda.

Ingen av tidningarna valde dock att bedriva någon mer renodlad kampanjournalistik i samband med nedläggningen av F 15 och vid det följande kommittéarbetet.

Alf Zettersten säger att det viktiga för Ljusnan hela tiden har varit att referera händelseförloppet. Tidningens roll som tidningsföretag är inte att ge sig in i något aktivt deltagande mer än på ledarplats, menar han och tillägger att man kan inte låsa upp en redaktion på något annat sätt.

– Men det är svårt för en tidning att leva mitt i det som håller på att hända och samtidigt försöka hålla sig helt neutral.

Nytt näringslivsklimat betyder en ny marknad för medierna

Neutralitetsfrågan är intressant även ur aspekten tidningarnas långsiktiga överlevnad. Tidningar som Hälsinge Kuriren, Ljusnan och Hudiksvalls/Hälsinglands Tidning är mycket känsliga för hur konjunkturen i regionen utvecklas. De senaste åren har varit en tuff period för tidningarna med krympande prenumurationsstockar och framförallt en allt mindre annonsmarknad.

Hälsinge Kuriren är det tydligaste exemplet på att regionen inte mår bra. Under perioden gick man till exempel ner till femdagarsutgivning på grund av kraftiga ekonomiska förluster efter minskade annonsintäkter. Även traditionellt starka Hudiksvalls Tidning minskade sin bemanning i regionen under perioden. Först

lades lokalredaktionen i Bollnäs ner och nu även lokalredaktionen i Söderhamn.

Ljusnan har däremot valt en annan, mer offensiv linje och försöker att satsa sig ur krisen. Genom att utöka redaktionen i Söderhamn och erbjuda läsare och annonsörer en sexdagarstidning är förhoppningen att en ny annonsmarknad ska öppna sig. I det fallet kan alltså krisen i regionen ses som ett motiv till satsningen. Tidningen behöver nämligen vidga sitt täckningsområde för att på så sätt hitta nya annonsmarknader. Det är en av utvägarna för tidningarna om man på sikt ska kunna fortsätta erbjuda läsarna sexdagarsutgivning. Med Ljusnans traditionella täckningsområde skulle man få problem att klara det.

I det perspektivet kan man alltså tänka sig att tidningsledningarna lockades av att stödja en förändring till ett mer välmående näringslivsklimat som Söderhamnskommittén utlovade. På sikt skulle det bland annat innebära nya annonsörer, fler prenumeranter och ett helt nytt näringsliv i kommunen.

Hur medvetet agerade tidningarna för att vända vinden?

Hur har de olika faktorer som nämnts påverkat tidningarnas bevakning av Söderhamnspaketet?

På den frågan vill ingen av tidningarna öppet säga att man har haft någon uttalad strategi för bevakningen. Däremot är det ingen hemlighet att man varit öppen för att ge Söderhamnskommittén en chans och att man inte tänkt stå i vägen för förändringarna. Ett bevis för det är ett informellt möte i den gamla kvarnen mitt i Söderhamn där chefredaktörerna, kommunala tjänstemän och förtroendevalda och Söderhamnskommittén möttes. Initiativtagare var kommittén som hade kallat till träffen för att berätta om det arbete som nyss inletts. Huvudsyftet var dock snarare att de olika parterna skulle få en första chans att höra varandras ståndpunkter. Från kommitténs sida ville man veta hur de lokala medierna förhöll sig till regeringens insatser. Det var viktigt eftersom tidningarna skulle

komma att bli så viktiga för att förändra den traditionellt gnälliga bruksortsmentalitet som präglat opinionen i Söderhamn.

Det insåg Lars Jeding på ett tidigt stadium och hans grundinställning var att det inte går att förändra någon opinion genom enbart politiska beslut och utan att människor får reda på vad som faktiskt händer i samhället.

– Folk går inte och läser statliga eller kommunala protokoll för att ta reda på vad som hänt, utan där är de lokala medierna viktiga.

Men först var det bra att veta var man har de olika tidningarna. Därför släppte man nyheten om att det virtuella utbildningscentrumet i Söderhamn var på gång. Tidningarna fick dock nyheten med reservationen att om de berättade om den så var risken stor att utbildningscentrumet inte skulle bli av.

Vid mötet enades chefredaktörerna om att man inte skulle publicera nyheten på ett par veckor tills det var klart att det verkligen skulle bli ett virtuellt utbildningscentrum. I efterhand framstår det som uppenbart att utbildningscentrumet skulle blivit av även om de lokala tidningarna hade skrivit om projektet. Söderhamnskommittén hade aldrig tagit risken att testa medierna med ett halvklart och osäkert projekt. I det fallet tog tidningsledningarna alltså helt andra hänsyn än de rent publicistiska. I stället fick värnandet av regionen stå i första ledet.

Beslutet är ett klart avsteg från den konsekvensneutralitet som normalt anses vara rättesnöre i den svenska nyhetsförmedlingen, det vill säga att medierna publicerar nyheter utan att ta några hänsyn till vad nyheten kan leda till. I det här fallet råder det inget tvivel om att en viktig nyhet för regionen undanhölls läsekretsen.

I efterhand råder delade meningar om mötet bland Hälsingetidningarna. Jörgen Bengtson, chefredaktör på Hudiksvalls Tidning tycker att det var ett märkligt möte:

– Det är ett av de få möten, där jag kommit överens med utgivarkolleger från andra tidningar om utgivning av en nyhet, men för oss var det inte en så stor grej, eftersom vi i huvudsak är en tidning för norra Hälsingland.

Bo Präntare ser däremot inget konstigt i det informella mötet. Han tycker det är ganska naturligt att man träffas i en fråga som har så stor och avgörande betydelse för en region.

– För mig är tidningen en del av ett samhälle och därmed en del av kommunens näringsliv. För Kurirens del är det oerhört viktigt med en svängning av näringslivet.

Vad hände med objektiviteten?

Och självklart har önskan att se näringslivet vända uppåt påverkat tidningarnas bevakning av Söderhamnspaketet som varit så viktigt för regionen. Ljusnans chefredaktör, Alf Zettersten, menar att det är naturligt att lokaltidningen får svårt att vara objektiv på nyhetsplats i viktiga frågor som till exempel nedläggningen av F 15. Önskan att det ska gå bra för regionen leder till att man hellre pratar med dem som kritiserar en nedläggning än dem som välkomnar en sådan.

– På så sätt har vi nog brutit mot objektiviteten vid vissa tillfällen, men det är viktigt att hitta en rågång mellan vad man gör och vad man inte gör. Skulle man sätta sig ner och lusläsa tidningarna de senaste två åren så har vi nog stöttat Söderhamns kamp mer än vi varit kritiska mot till exempel Söderhamns argument för att bevara F 15. Det är ett naturligt agerande, eftersom man som tidning är beroende av att bygden ska överleva, men det är samtidigt också lokaltidningens dilemma, säger Alf Zettersten.

Lars Jeding förstår situationen för lokaltidningarna och inser också att det är orsaken till att det gick lite trögare än han väntat att få igång attitydförändringen i Söderhamn. Han konstaterar att tidningarna till en början var väldigt opportunistiska och stödde opinionens krav på att bevara F 15 till fullo. När bevakningen väl kom i gång tycker han dock att den oftast varit mycket genomarbetad, analyserande och även ovanligt kritisk lokaltidningsjournalistik.

Det blir allt mer klart att de senaste årens drastiska åtgärder och stora händelser i Söderhamn är något som på sikt kan förändra krisorten till något helt nytt. Förändringarna har även inneburit en annan sorts journalistik i Söderhamn.

– För Kuriren har det varit en annorlunda journalistik så till vida att man följt en stor förändring i en ort på nära håll, konstaterar Bo Präntare.

Vilket fortsatt ansvar för bygdens utveckling kan tidningarna ta?

Frågan är vilken roll lokaltidningarna har i framtidens Söderhamn med den nya arena för näringsliv, offentlig sektor och allmänhet som håller på att ta form?

Klart är att det är en tidningsmarknad där aktörerna går åt skilda håll. Hälsinge Kuriren blir mer lokal, medan Ljusnan satsar på att täcka en hel region (kommunerna Ovanåker, Bollnäs och Söderhamn) och Hudiksvalls Tidning lämnar Söderhamn.

På tidningarna har man i dagsläget dock inte riktigt klart för sig vilka nya krav på de lokala medierna framtiden innebär.

Kanske borde man redan nu fundera på vad man i samhället bör göra när det inte längre räcker att enbart vara en funktion i samhället som nöjer sig med att enbart speglar vad som händer.

I USA har begreppet public journalism fått fotfäste. Det går ut på att man tar större hänsyn till vad allmänheten vill läsa.

I stället för att enbart återge vad som händer kan lokaltidningarna i Söderhamn, på samma sätt som politiker, näringsliv och allmänhet ta initiativ till debatter och på så sätt skapa sin nya arena och göra sig outhärliga.

Från specialistfunktion till övergripande
kommunal strategi – om Söderhamns
näringspolitiska organisation

av Arne Granholm, ekonomie dr

Den gamla organisationen

Under 1980-talets inledning aktiverades kommunens näringslivsarbete efter en rad nedläggningar i den gamla kärnan av råvarubaserade företag. Arbetet bedrevs av näringslivskonsulter, anställda direkt av kommunförvaltningen. Man upplevde ett behov av mer institutionaliserade former, bl.a. med mönster från Hudiksvall. 1980 bildades Söderhamns Utvecklings AB (SUAB) med koppling till Ljusne Kätting. Företaget fick svårigheter 1985 genom Ljusne Kättings konkurs och ett personskifte blev nödvändigt i den näringspolitiska funktionen.

Hans-Olof Olsson blev den nya huvudpersonen i Söderhamns näringspolitik. 1987 bildades Söderhamns Utvecklingscentrum, SUC, som en paraplyorganisation och med Hans-Olof Olsson som ansvarig. Kommunen skulle svara för driftmedel i denna organisation. Kopplat till SUC fanns en verksamhet för uppfinnarstöd och ett regionalt samarbete med den regionala utvecklingsfonden. Parallellt med SUC arbetade den s.k. Näringslivsgruppen, också under Olssons ansvar, med kommunens egen personal i form av näringslivskonsulter. Den näringspolitiska konstruktionen var en kompromiss i den meningen att organisationen var en kombination av kommunens egna anställda och stiftelsens resurser. Syftet var att kommunalpolitikerna skulle känna att de hade kontroll.

Syftet med den nya organisationen kan sägas ha varit institutionalisering och professionalisering. Den faktiska effekten blev roll-sammanblandningar av olika slag. Arbetet var delat mellan stiftelsen och näringslivsgruppen. Omvärlden kunde inte skilja på de två delarna – samma lokaler, samma telefon, samma ledare. Hans-Olof Olsson var både tjänsteman och politiker, med säte i kommunstyrelsen. I den meningen utövade kommunstyrelsen ett direkt ansvar för verksamheten, men eftersom detta utövades framförallt av Olsson kunde kommunstyrelsens ordförande med fog uppleva att han (eller hon) stod vid sidan om.

Den första hälften av 90-talet upplevde Söderhamns sysselsättning något av ett fritt fall. Det var svårt att förneka att organisationen arbetade på ett professionellt sätt, men det började förmodligen upplevas som ett politiskt problem att arbetet gav så få påtagliga resultat. Detta måste ha sänkt organisationens prestige i politiska kretsar, samtidigt som det var svårt att precisera vilka misstag som hade gjorts. Det kunde knappast hävdas att det var den näringspolitiska organisationens fel att kommunen sysselsättningsmässigt gick kräftgång. Externa faktorer styrde utvecklingen, som inte tycktes kunna hejdas. Ett antal företag valde andra lokaliseringar istället för Söderhamn. Investeringsfonderna upphörde, även om Söderhamn fortfarande var kvar i stödområdet. Uppenbarligen räckte inte den valda institutionella formen och den omvittnat höga professionaliseringsgraden för att garantera fullständig framgång.

Komrevs utvärdering

I detta läge fick Komrev i uppdrag av kommunstyrelsen att under första halvåret 1994 kartlägga problem och förtjänster med den valda organisationslösningen. Resultatet blev en mycket nyanserad rapport byggd¹ på ett stort antal intervjuer och enkätsvar. Författarna ansåg att det rädde en relativt stor enighet från olika håll om

”att det arbete som lades ner under starten (1986/87) och de första åren var bra och framgångsrikt. Under 90-talet har, bl.a. genom lågkonjunkturen, förväntningarna ökat samtidigt som målen i termer av nya jobb blivit allt svårare att tillgodose. En mycket hög servicegrad och en positiv grundinställning att ’vi löser det som efterfrågas’ (även utanför prioriterade områden) har lett till närmast orimliga förväntningar från olika grupper. Från flera håll i kontaktnäten runt Näringslivsgruppen/SUC och

¹ Komrev AB distrikt Gävle-Dala, Projekt Utvärdering av näringslivsarbetet i Söderhamns kommun. PM 1 och 2, 1994-06-30. Projektet utfördes av Carl-Åke Elmersjö, Gunnel Gyllander och Uno Williamsson med Elmersjö som projektledare.

internt talas det om behovet av någon form av 'nytändning' eller nystart."

De politiska målen för arbetet beskrevs av Komrev som alltför oklara och i stora delar okända. På tjänstemannaplanet arbetade man mot en operativ målsättning som dock, enligt Komrev, föreföll vara "alltför bred för att man ska kunna ha chansen att lyckas nå den." Alltför mycket har överlämnats till organisationen själv, menade Komrev. Följden har blivit att målsättningen "blivit dåligt förankrad i kommunstyrelsen". Även planeringen och styrningen var dåligt förankrad i kommunstyrelsen.

En del av intervjupersonerna var störda av att verksamheten drevs med en direkt politisk ledning, dvs. av Hans-Olof Olsson. Samtidigt var många mycket nöjda med hans personliga insatser. Detta är inte den enda paradoxen i rapportens analys. En annan iakttagelse var att drivkraften hade sjunkit, samtidigt som den enligt många fortfarande var hög. En förklaring till denna oklarhet, kan, enligt författarna, vara att man förväntade sig mycket mer än tidigare i det rådande konjunkturläget.

Den dubbla organisationen, stiftelsen och den kommunanställda Näringslivsgruppen, visade sig dock inte fungera som avsett utan det hade enligt rapporten blivit en uttalad vi-och-dom-mentalitet mellan de näringspolitiska funktionerna och kommunförvaltningen i övrigt, t.ex. vad avsåg den nödvändiga kopplingen mellan näringslivsfrågorna och infrastrukturfrågorna. Därmed torde syftet med att låta näringslivsfrågorna stå på två ben, både i stiftelsen och i den kommunala förvaltningen, ha förfelats, i synnerhet som sekretessreglerna nu, enligt Komrev, blivit desamma för såväl stiftelsen som för den egentliga kommunala förvaltningen och därför av formella skäl inte motiverade två organisationer.

Analys av läget efter Komrevs rapport

Den gamla organisationen var otillräcklig, detta förmodligen oavsett personfrågorna. Sådana kan lokalt få en oproportionerligt stor betydelse: den politiska och allmänna debatten förs i persontermer, när den i stället borde föras i strukturtermer. Näringslivsfunktionen var dåligt kopplad till den politiska ledningens intentioner, vilket ju inte är något att förvåna sig över, eftersom ett av syftena med SUC-organisationen förmodligen var att få en viss distans till kommunens politiska ledning och förvaltning för att därigenom höja professionaliseringsgraden.

Med den nya ekonomiska situationen blev problemet istället att professionalisering inte var en tillräcklig metod i ett läge där näringslivsfrågorna ryckte fram som en prioriterad och övergripande kommunal strategi.

1996 års reform

Efter Komrevs rapport stod det klart att näringslivsfunktionen dels borde knytas närmare kommunledningen, dels borde kopplas tydligare till en idé om näringspolitiken som en övergripande strategi, där bl.a. infrastrukturen ingår som en del.

Istället betonade kommunstyrelsen en annan aspekt, nämligen en önskan att behålla och kanske utöka samarbetet med näringslivet, varför principerna för den nya näringslivsorganisationen togs fram i nära samarbete med en arbetsgrupp bestående av de ledande företagarföreträdarna inom kommunen. Härigenom väcktes starka förväntningar hos näringslivsrepresentanterna om att i framtiden få delta aktivt i den kommunala näringspolitiken.

I mars 1996 avlämnade företagarnas arbetsgrupp en skrivelse. I denna beskrevs den önskade verksamhetsinriktningen: att skapa nätverk och samarbete mellan företagen lokalt samt mellan kommunen och andra företag, att skapa ett bra klimat och att marknadsföra klimatet i kommunen och utåt. Vidare förordades aktiebolagsformen, även om man också kunde acceptera formen eko-

nomisk förening. Vidare ville man att kommunen skulle tillsätta ordförande och att denna person borde vara Hans-Olof Olsson. I styrelsen borde ingå delar av kommunstyrelsens arbetsutskott, samtidigt som näringslivet borde ha majoritet. VD borde tillsättas av styrelsen.

Kommunstyrelsens ordförande, Stig Wigren svarade i ett brev att arbetsgruppens synpunkter "i allt väsentligt överensstämmer" med de diskussioner han fört med arbetsgruppen och att hans och gruppens grundsyn sammanföll.

Kommunen valde i denna situation att bryta upp den gamla organisationen med SUC och Näringslivsgruppen. Istället skulle Söderhamns Näringslivsutveckling (SNU) bildas – en liten organisation med mönster från motsvarande organisation i Nässjö – till vilken en extern VD skulle rekryteras. Man gjorde det tydligare att vissa av tjänstemännen i den gamla organisationen tillhörde kommunförvaltningen genom att lägga in deras funktioner i kommunledningskontoret, under samma ledning som kommunledningskontoret i övrigt.

Kommunens tjänsteutlåtande underströk att den nya organisationen, som i tjänsteutlåtandet (1996-05-16) fortfarande kallades Söderhamns Näringslivscenter, skulle arbeta projektinriktat och vara en ekonomisk förening. I de slutliga stadgarna för SNU (från januari 1997) preciserades föreningens huvudsakliga ändamål till att "skapa positiva förutsättningar för företagsutveckling, främst företag upp till ca 50 anställda, i Söderhamns kommun". Men föreningen skulle även bedriva "en aktiv och utåtriktad verksamhet i syfte att till kommunen knyta företag, personer, projekt och idéer som kan skapa sysselsättning eller på annat sätt gynna medlemmarnas ekonomiska intressen".

Både arbetsgruppen, tjänsteutlåtandet och de slutliga stadgarna framhöll både interna förbättringar i kommunens näringslivsförutsättningar och externa marknadsföringsinsatser som två huvuduppgifter, även om stadgarna markerade tydligast att föreningen framförallt skulle inriktas på befintlig företagsamhet i kommunen. Det tycks alltså som om SNU under hösten 1996, kanske under

påverkan av F15-beslutet och Söderhamnskommitténs startande, ändrade tyngdpunkt i riktning mot befintliga företag.

Utvärdering av 1996 års reform

Vad som hände efter att principbesluten fattades under våren och sommaren 1996 var att det utvecklades nya förutsättningar för den näringspolitiska organisationen, men denna satte ändå igång som planerat. En nyrekryterad VD anlände i januari 1997 och behövde det första halvåret för att bli bekant med kommunen. Parallellt härmed utvecklade Söderhamnskommittén sina aktiviteter. Efter hand visade det sig att kommunen som resultat av reformen hade fått minst tre näringspolitiska tyngdpunkter: en kring kommunledningen, en kring Söderhamnskommittén och en kring SNU.

I den lokala tidningsdebatten gick vågorna höga. En ledande företagsföreträdare hotade hoppa av från SNU:s styrelse. (Hälsinge Kuriren 27 januari 1998).

Problemen framgick tydligt i de intervjuer som Söderhamnskommittén lät en konsult genomföra med näringspolitikens nyckelpersoner under februari-mars 1998. Företagarkretsen var upprörd över att SNU inte användes som det heltäckande näringspolitiska instrument man ansåg sig ha blivit lovad i och med att kommunalrådet Wigren sade sig ha delat företagargruppens grundsyn 1996. Från kommunledningens sida underströk man passusen i stadgarna som prioriterade SNU:s betydelse för befintliga företag i kommunen, medan kommunledningen förbehöll sig huvudrollen när det gällde externa åtgärder. Vissa intervjuade från kommunen ville göra en tydlig åtskillnad mellan SNU som ekonomisk förening och kommunens egentliga förvaltning. Söderhamnskommittén hade ett statligt direktiv som gjorde att denna, oberoende av exempelvis SNU, vidtog de åtgärder man ansåg lämpliga. Kommunens representanter hade fått händerna fulla med näringspolitiska frågor även utöver dem som kom upp i SNU:s styrelse. Företagarna tyckte att politikerna såg sin roll som observatörer i SNU:s styrelse, snarare än den integrerande roll med kommunens infrastrukturplanering

m.m. som man hade förväntat sig när kommunens arbetsutskott tog säte i SNU:s styrelse.

Den analys som under mars 1998 gjordes av kommunens ledande politiker och Söderhamnskommittén visade att det fanns några grundläggande krav som inte hade uppfyllts av den nya näringslivsorganisationen:

- den hade inte underlättat integreringen av näringspolitiken i kommunens övriga verksamhet,
- oklarhet ansågs råda i arbetsfördelningen mellan kommunförvaltningen och SNU,
- företagarna kände sig inte mer integrerade än tidigare, snarare tvärtom.

Utifrån denna analys konstruerades en ny organisation, som gick ytterligare steg på den väg man tidigare försökt gå.

Den nya organisationsstrukturen

Den struktur som växte fram under våren 1998 innebar att kommunledningen måste ha en egen näringslivsfunktion i kommunledningskontoret, som ett slags beredare och beställare under ledning av en kommunal näringslivschef. Det räckte inte med den VD-funktion för den ekonomiska föreningen som inrättats. För att samverkan mellan företagarföreträdarna och kommunledningen skulle garanteras borde samverkan fokuseras på de strategiska frågorna. Dessa skulle behandlas i ett nyinrättat Näringslivsråd där företagarföreträdarna och de ledande politikerna hade säte. SNU avsågs i detta skede bibehållas men nu ännu tydligare än tidigare organiserat som en utförarfunktion.

Med denna nya struktur, som ännu är under utveckling i kommunen, hoppades man ha en bättre bas för den framtida integrerade, kommunövergripande näringspolitiken.

1 Summary

The "Söderhamn initiative" – from decline to growth

The Söderhamn Committee

The Söderhamn Committee, with Lars Jeding as Government Commissioner, was appointed by the Swedish Government in December 1996. The decision to set up a committee was triggered by the decision to close down the F 15 air force base in Söderhamn. The Committee was assigned to examine ways of compensating for the loss of government jobs due to closure of the F 15 wing by relocating other government employment and supporting local efforts to achieve development. The task was defined as creating 500 additional job opportunities, of which 350 were to be within the central government sector. Thus, the assignment had two main components: negotiating the relocation of central government authorities and supporting local development. In the event, the Committee's work has focused increasingly on the second part of its assignment.

The Söderhamn Committee will complete its assignment on 30 June 1998. Within the constraints of the limited duration of the assignment, arrangements have been made for the establishment of

new facilities by central government authorities, and changes in the private sector have been initiated in cooperation with the Municipality of Söderhamn. Developments in Söderhamn have been highly successful. Many new companies have been set up in the private sector, and a negative culture has been replaced by growth and faith in the future.

This report endeavours to document and analyse the experience gained in the course of this task, in the light of the following circumstances.

Firstly, the central government initiative in Söderhamn has been unusual, in terms of the unusually close contacts at Government level and with participants in the municipal decision-making process.

Secondly, the Committee considers that the restructuring of the labour market in Söderhamn, which was accelerated as a result of this initiative, is a process which has yet to be tackled in many other small and medium-sized municipalities in Sweden.

Thirdly, financial support to the private sector only played a minor part in creating the prerequisites for the restructuring process. Institutional factors, such as legislation, decision-making systems, attitudes and the characteristics of the infrastructure – especially communications, education and training – have a greater impact on growth potential at the local level.

Structural change and urbanization

Technical development and internationalization are largely responsible for the decline in the number of routine jobs on the labour market in developed countries. Technical development has been rationalizing the use of labour resources for a long time and, as a result, there has been an increase in capital intensity. This technology is also accessible at an international level. Since transport costs have been substantially reduced in the course of time, routine jobs have been located in countries and regions which are at an earlier stage of development than Sweden. This trend affected the

most labour-intensive product areas first, but has gradually spread to a growing number of sectors.

This internationalization of production has had a clear impact on the structure of Swedish industry and regional development. Broadly speaking, the primary industries were affected first, then the labour-intensive sectors, followed by capital-intensive process industries such as steel and paper. This process has continued, and engineering sectors such as vehicle manufacturing and machinery are now part of a global production system. Competitive advantages determined by the natural endowment of raw material and other inputs are no longer the key to maintaining our competitive position. The key is now the ability to establish or acquire competitive advantages that is "man-made" advantages – as we move from "comparative advantage" to "competitive advantage".

As a result, one-sided specialization is a structural characteristic which may make it difficult to break a long-term negative trend in a local labour market. The small scale of local labour markets is another problem in Sweden. Restructuring pressures are greater in Sweden than in more densely populated areas such as the UK, Germany or France. If the size of the local market for selling their services is an important development factor for certain service companies and access to local subcontractors and other forms of support networks and linkages with other firms are important for manufacturing firms then, small-scale operations represent an obstacle, *per se*. In economic terms, a company has limited prerequisites for taking advantage of external economies. The exception is heavily specialized labour markets with locational advantages or access to specific resources. Previously, this was the case in local communities in various parts of Sweden, centred on a mill or some other industrial facility.

Globalization and political integration mean that competition will also occur in the political field. Hence the need for a more coherent and efficient structural-policy to improve the competence of the labour force, the quality of infrastructure and the innovative capacity of firms. At the same time, the impact of structural policy

on growth in marginal areas will probably also become more important. This is because structural policy or industrial policy may have an impact on local production factors, enabling companies to take advantage of positive external economies – which will be increasingly important since they determine the company's productivity, in combination with measures which the company itself can control.

In addition, there are also the challenges we face as a result of living in a world in which "policy competition" is increasing rapidly. The introduction of EMU will also contribute to greater competition of this nature. The restrictions on national fiscal, monetary and exchange-rate policies as a result of EMU will mean that this policy competition will gradually affect an increasing number of areas which were previously largely national or local political domains in Sweden. This involves factors which determine industry's ability to compete in the long term.

In combination, the need on the one hand to understand the economy in terms of industrial systems and on the other policymaking as coordinating actions across political boundary lines leads to an urgency for strategic action that takes geographical considerations into account. This means that developing better forms of cooperation between various political and administrative levels is not enough. There is also a much greater need than in the past to understand economic development and for the clear presentation of strategies for political action at the central, regional and local levels. The local level is important, since local labour markets are the key "arena" in a local/regional context.

The cooperation spiral: a generalized model for mutually beneficial policies, based on partnership.

Chapter 2 presents a model describing the policy process in terms of as the first step discussion leading to as the second step a shared view of available options that can, thirdly, be translated into consensus in terms of commitments and resource allocation. By this process involving all relevant players on the local or regional level

the ground is laid for decisions to be taken and implemented jointly, in cooperation often in the form of partnerships.

In order to increase growth potential and utilize it to the greatest possible extent, new structures must be established at the local, regional and national levels. New structures also call for various types of investment and other measures which modify the existing situation. The investments required are not merely – perhaps not even primarily – in the form of physical capital. Various types of intangible assets have to be developed such as marketing, R&D, the way the work is organised and the quality of and in communications networks.

The various initiatives required are increasingly taking the form of partnerships between public sector organizations at various levels in Sweden and elsewhere and between actors in the public and private sectors. Partnership is a form of cooperation, in which all the participants have to be able to identify their visions, strategies and alternatives down to the project level. As a form of cooperation, partnership requires networking and processes to determine the content of cooperation.

If this type of partnership is to be effective, agreement must be reached within the organizations concerned, and preferably between the organizations participating in the partnership, before any "contract" is signed. In this respect, development contracts differ from other types of long-term relationships. A contract is needed for formal reasons, although the underlying mechanism for cooperation is mutual trust. It takes time to build up confidence.

The discussion required to establish consensus, in which all the participants present their views, is a fundamental aspect of this confidence-building process.

The partners' views are, in their turn, the result of an ongoing review of developments. The intensity and quality of this discussion determine the content of subsequent stages in the cooperation process, to a considerable extent. Globalization of the economy and the supranational political integration process are making increasing demands on the professional content in this discussion. This

presents a significant challenge to the Swedish political culture, particularly at the municipal level, where the emphasis has been on pragmatism and strong sectoral interests.

The theoretical model outlined above is presented in the following diagram.

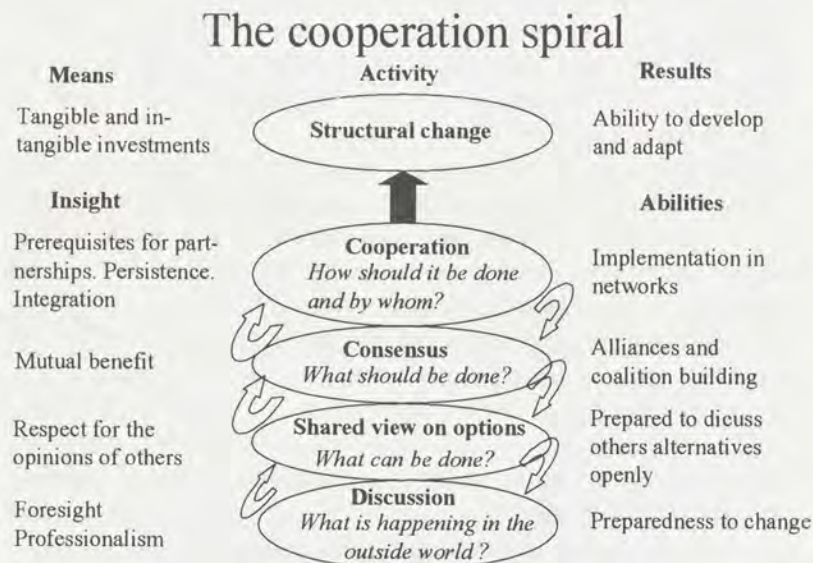


Fig. The cooperation spiral

The first stage in this process is to establish arenas in which discussion can take place.

This stage is essential, but it is not sufficient to ensure progress. The arena must be open to everyone who wishes to participate, with low participation costs. There must be a "promoter" who ensures that the arena is utilized. It is also important to maintain a lively discussion by bringing in guests from the outside on a regular basis.

As it progresses, the discussion must focus on the alternatives for local development, in the light of the opportunities and threats

indicated by analysis of the external situation. The exchange of views about options is concerned with feasible future orientations, measures which can be taken at the local level to improve the prerequisites for private-sector growth, areas in which new skills and expertise need to be developed, etc. This involves producing consistent and cohesive options in the light of various prerequisites. The point of this stage is that the participants or stakeholders can evaluate the analysis in the discussion phase in different ways and, as a result, may have different input values. In order to achieve as sound a basis as possible for the later stages in the process, it is important to allow every option to be developed and discussed in the light of their prerequisites.

Thus, a shared view about available options i.e. what could rather than should be reached on what can be done, not what should be done. Agreement on what should and can be done is achieved in the next phase in the process.

If the municipality is to attract external participants, it is extremely important that the proposals presented have strong support in the local municipality. This calls for an ability to form alliances, first internally and subsequently externally. The term "alliances" is used to denote that this is a question of achieving support at a deeper level from stakeholders who may not be part of the local political domain – particularly amongst local businessmen – rather than a formal procedure. In an EU context, this type of alliance takes the form of partnership in the implementation phase.

The alliance phenomenon is an important aspect of a network economy, representing voluntary cooperation to mutual advantage in sub-areas, even if the participants may be competitors in other fields. An alliance can be maintained for as long as it is beneficial for the parties concerned. As with all forms of cooperation, it is essential that the participants have a clear idea about what they expect cooperation to achieve which, in its turn, calls for definition of the participants' own "core interests". In combination, participants in an alliance can tackle the outside world more effectively and more succinctly than its individual members.

In this model, consensus or mutual understanding, extends beyond the political sphere. Since the cooperation which should be the result of such mutual understanding is taking place in the form of a partnership in which companies and public authorities in the municipality and elsewhere make financial commitments, mutual understanding should also include local business interests.

One of the prerequisites for mutual understanding and for the cooperation built on this basis is that the participants have confidence in each other. Trust is often employed nowadays as a crucial concept in the emerging network economy. The idea is that if an increasingly specialized economy, involving complex cooperative relationships between companies and, as a result, mutual dependencies, is to be effective, these relationships should be long term and sustainable. Trust functions as the social glue which permits transactions between companies without the need to draw up contracts and rules on every single occasion. Hence, trust fulfils the same function as information technology in reducing transaction costs. In the past, a hand-shake performed the same function.

Cooperation and coordination are key concepts in the structural change model. Cooperation is defined as meaning that all the stakeholders involved – companies and public authorities – act in accordance with the strategy which has been established. Cooperation takes place between the municipality (municipalities) and county bodies, and between municipalities, and regional, national and international authorities. Coordination is defined as the possession of internal instruments by the participants which ensure consistent behaviour in relation to the strategy. Hence, the coordination function primarily involves the local and national levels. Internal coordination and external cooperation ensure that the integration requirement can be achieved.

Deregulation, outsourcing and other factors associated with the network economy mean a greater need for integration, which must be increasingly achieved through cooperation, at the expense of the coordination instrument.

Traditionally, coordination involves planning, preparatory routines, distribution process via management groups, work groups and project groups within an organization. This gives the political leaders of a municipality or the head of an administrative services department an opportunity to employ compulsory methods". The problem with this type of coordination is that it becomes a conflict-solving mechanism. An administration or a ministry has an opportunity to react to someone else's proposals, and then there are procedures for aligning the various views.

An arrangement of this nature will only achieve coordinated action to take advantage of opportunities in exceptional circumstances, because this calls for a common view of the opportunities, visions and strategies discussed above. Building up internal support for common goals and courses of action is essential in an organization in order to achieve coordination that produces "added value". In addition, experience indicates that organizational initiatives, setting up task forces or other mission driven ad hoc groups with a limited time period to fulfil their task. These steps are normally needed to ensure that there is sufficient resources and commitment devoted to the development of new approaches and methods which harmonize with the vision and the strategy.

The point is that cooperation must be based on having a viable idea of one's own and an operational focus. In its proper form, this is the only way of ensuring that a WIN-WIN alternative will be successful in a network economy. Of course, in practice, the idea of partnership as a concept in the political field is not quite as brutal as this. The fundamental proposition that your programme moves ahead because other people consider it has merits, rather than because it requires their participation, still applies. As already pointed out, municipalities are competing with each other, and regions in Sweden are competing with other regions in Sweden and elsewhere. Obviously, the pattern of cooperation is also influenced by private sector participation in the partnership.

Cooperation is manifested in agreements. The advantage of contracts is that the buyer can indicate his wishes regarding strate-

gic orientation, areas for cooperation, etc. when placing the order, while the individual supplier making a bid has to formulate the concrete proposals. Thus, in an ideal situation, the contract model can combine vision and strategy with local adaptation and local support.

If the model is to function in the ideal manner, a number of criteria must be met – for example to ensure that the supplier accepts decisions taken regarding allocation of resources, projects, etc. The most important point is that the tender document indicates what is to be achieved, what types of performance will be encouraged and, *de facto*, indicates that there is competition for scarce resources.

Cooperation between sectoral bodies at the county level and with the municipalities are key aspects of the Regional Policy Bill which the Government presented to Parliament in March, earlier this year. Cooperation in the form of partnerships is expected to lead to proposals from counties concerning ways in which the structure of transfers of resources can be changed in certain policy areas to improve their development potential. There will be negotiations on these proposals with the Government, which will subsequently result in "growth contracts" between the Government and the county concerned.

In the form in which it is presented, the model indicates that the Government's role is to stipulate the prerequisites for work at county level, participate in the negotiations and provide financial resources. One question which is particularly relevant in the light of the experience gained in Söderhamn is the way in which central government is to participate in a process which is taking place at the local and regional level. The exchange of ideas in the discussion process is highly important in the type of model outlined in Chapter 2, and this also applies to the subsequent stages, as cooperation and partnership develop. It is not clear how the ongoing exchange of information between the participants indicated in the model is to take place if the central level (the Government) places itself on the sidelines to some extent.

The cooperation model presented is designed to promote innovation and review, and it requires considerably more "intelligence" and entrepreneurial spirit on the part of the participants in the discussion and in the restructuring policies. These requirements affect the local level. The challenges for the central level are at least as great, however.

It is worth noting that the Söderhamn initiative evolved within the framework of the central government committee system, which has traditionally played an important part in policy development in Sweden. The Committee functioned as a "task force", and formed part of the central Government Offices without being part of a ministry on a day-to-day basis. Time limits were established when the Committee was appointed. In contrast with a public authority, it has not had any "standard operating procedures" to follow, and no normal business to conduct. Perhaps the answer to the question of how the central level should participate in partnerships is to work more systematically via committees or commissions and to use NUTEK (National Board for Industrial and Technical Development) for analysis purposes and as a network organization to assemble the experience gained and transmit it to central government, in the first instance.

A structure of this nature would offer organizational and operational diversity regarding implementation of the development process – an important feature of an experimental and innovative context. Every committee or commission would also have a mandate for a limited period of time, with the same type of political links as the Söderhamn Committee. If several committees work in parallel, cooperation and competition between them would play an important part in maintaining a dynamic pace in the development policy context.

Criteria for external involvement

As already indicated, if it is to be innovative, a municipality or organization needs to have access to external networks for an ex-

change of information and know-how. One of the Söderhamn Committee's assignments was to provide an external source of information of this nature. Obviously, this consultancy role can also be undertaken by private consultants, central government authorities, etc. However, the Söderhamn Committee has also made demands at the municipal level. The unique feature has been the combination of support and provocativeness. Since the Municipality's acceptance of the Committee's provocative role was based on trust on a personal basis between the chairman of the Committee and the local leadership, there is nothing in principle to prevent many of the changes of the type which have taken place in Söderhamn from being orchestrated by an organization outside the public sector.

If the Municipality had not realized that structural changes were required and that it would have to focus on finding a place in the new economy, the municipal development project which rapidly evolved would probably not have occurred. As a result, awareness of one's own problems is the first crucial criterion for external involvement.

The second important criterion reflects the characteristics of a network economy. We have already noted that communications, communications capability and frequency of communications are a key factor. In this respect, many of the smallest local labour markets in Sweden – sparsely populated rural municipalities covering a large area – often have negative characteristics which can hardly be changed, and which ensure that they cannot develop a sufficient adaptation potential, even if they are aware of the problems they are facing.

A third criterion which applies to central government involvement is that the degree of gearing of the resources invested is important, since demand always exceeds supply in this context – and not merely in financial terms. The skills and experience needed to promote a partnership project are equally important. The gearing is probably high where there are a number of specific assets before the project starts (possibly hidden assets), which need to be revealed

and supplemented. Applying the terminology used for local labour markets, this means that locational advantages can be developed by means of cooperation and integration.

The nature of integration.

Cooperation involves intervention designed to reinforce growth in local labour markets where developments are favourable. We also refer to local labour markets which have experienced negative development, but where the quality of the infrastructure, the size of the local labour market and the structure of the private sector, etc. provide the prerequisites for reversing this trend, as the result of an initiative for a limited period of time. Thus, in the latter case, cooperation between the Government and local players involves a change of course and adjustment.

In somewhat simplified terms, it might be said that a policy of this nature might potentially cover slightly less than half of the local labour markets in Sweden – possibly involving 100-150 municipalities. Figures of this nature are somewhat meaningless, however, since on the whole we tend to have an inadequate picture of local development potential, for the reasons stated above. But the point is that there are a sufficient number of such areas, and the overall effects in terms of greater faith in the future, new jobs and reduced dependence on transfer payments are probably sufficiently substantial, if we can base our conclusions on the current highly preliminary evaluations of the change process in Söderhamn.



Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Valfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi.
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö.
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakamarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeridistriktet m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Fördordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxiförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
 57. DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
 58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommisionens rapport 6/98. K.
 59. Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. Fö.
 60. Kring Hallandsåsen. M.
 61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
 62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
 63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 64. Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
 65. Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommisionens rapport 8/98. K.
 66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
 67. Socialavgiftslagen. S.
 68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
 69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
 70. Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommisionen, Rosenbad 1997-12-04,
IT-kommisionens rapport 7/98. K.
 71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
 72. Kommunal finansförbund. Fi.
 73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksförbund m.fl. In.
 74. Styrningen av polisen. Ju.
 75. Djurförsök. Jo.
 76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
 77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
 78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
 79. IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.
IT-kommisionens rapport 9/98. K.
 80. Bostadsrättsregister. Ju.
 81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
 82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem
Fi.
 83. DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
 84. DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. U.
 85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
 86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. Ju.
 87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
 88. Domaren och Beredningsorganisationen
– utbildning och arbetsfördelning. Ju.
 89. Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. N.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister. [80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGSGRUPPENS ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall
– en översyn. [29]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. [59]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]

Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadesförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammaralen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet.
Hearing anordnad av IT-kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxeförförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04.
IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

IT-kommissionens rapport 9/98. [80]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk-svenska gränsälvsarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM

FAX 08-690 91 91. TELEFON: 08-690 91 90

E-POST: fritzes.order@liber.se

FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20959-4

ISSN 0375-250X