

Rapport

Utvärdering av partnerskapen inom de
lokala utvecklingsprogrammen för lokal
service

Konsumentverket

15 januari 2008

Framtagen för
Konsumentverket
Box 48
651 02 Karlstad

av

OpenEye
Innovation
Management AB
Birger Jarlsgatan 2
Stockholm, Sweden
+46 (0)8.410.221.00
Org.nr: 556630-4563

info@openeyegroup.com
www.openeyegroup.com

Copyright © 2008 OpenEye Innovation Management AB
All Rights Reserved

Bakgrund

OpenEye har för Konsumentverkets räkning genomfört en slututvärdering av partnerskapen inom de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service (LUP). Utvärderingen avser att dra slutsatser om partnerskapsmodellens betydelse för programmens arbetsprocess och måluppfyllelse.

De lokala utvecklingsprogrammen syftar till en fungerande lokal kommersiell service i alla delar av landet. Men behoven varierar utifrån lokala förutsättningar, sammansättningen av boende och individuella värderingar. En tanke med programmen är att berörda aktörer i högre grad görs delaktiga i arbetet. Enligt Konsumentverkets riktlinjer för programmen är det av central betydelse att hänsyn tas till lokalt varierande förutsättningar och att samla de resurser som finns för att utveckla lokalt anpassade servicelösningar. Programmen bör därför förankras i breda partnerskap med företrädare för kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar samt lokala utvecklingsgrupper.

Rapporten baseras på material som samlats genom intervjuer i fem län med geografisk fördelning över landet. Intervjuerna har genomförts med länsstyrelsehandläggare eller motsvarande samt med en representant för en kommun i varje län, sammanlagt tio personer, (se appendix). Materialet är begränsat till län som haft partnerskap och omfattar inte län utan LUP. De synpunkter och erfarenheter som samlats är således begränsade till fem län. Utvärderarens bedömning är att uppgifterna som lämnats på ett intressant sätt belyser partnerskapsmodellens förutsättningar, utmaningar och förtjänster. Utvärderaren reserverar sig dock för att det kan finnas andra erfarenheter av partnerskapsmodellen hos andra län som inte kommer till uttryck i denna rapport.

Partnerskapens utformning och roll

På frågor om hur man uppfattar partnerskapet svarar de 10 intervjupersonerna följande:

Tabell 1

	Har länet ett partnerskap med deltagare från exempelvis lst, kommuner, myndigheter, samarbetsorgan, organisationer, servicegivare och butiker?	Har partnerskapet varit tydligt etablerat och känt bland deltagarna?		
Länsstyrelser	Ja	1	Ja	1
	Nej	1	Nej	1
	Delvis	3	Delvis	2
	Vet ej	0	Vet ej	1
Kommuner	Ja	2	Ja	1
	Nej	1	Nej	2
	Delvis	2	Delvis	2
	Vet ej	0	Vet ej	0

Tre personer av tio anser att man haft fullständiga partnerskap. Ytterligare fem svarar att man delvis haft det. Endast två personer anser att partnerskapet varit tydligt etablerat bland deltagarna. Ytterligare fyra säger att det delvis är etablerat.

Kommentar

Partnerskapen som skapats inom ramen för de lokala utvecklingsprogrammen är generellt sett inte tydliga i den form statsmakterna avsett. Kännedomen om riktlinjer för LUP, programtexter och mål är mycket diffus. Flera av de personer som intervjuats gör ingen tydlig skillnad mellan LUP, Multiservice, Affär på landet, Testa nya lösningar, "Bennypengar" osv. Man refererar alltså inte konsekvent till partnerskapen inom LUP när man ger exempel på åtgärder eller erfarenheter.

Det finns många lokala varianter på partnerskap. Stora partnerskap enligt modellen som beskrivs i riktlinjerna tillhör undantagen. Det är vanligare med begränsade partnerskap med någon eller några kommuner omkring servicefrågan.

En orsak till detta är att "partnerskap" upplevs som ett belastat begrepp eftersom det finns flera former av partnerskap inom strukturfonderna och i de regionala tillväxtprogrammen. En handläggare säger explicit att "Vi kan inte ha ytterligare ett partnerskap". Andra orsaker är att det är svårt att knyta många aktörer till arbetet med servicefrågor. Frågorna är inte prioriterade i många län och det råder stor tidsbrist hos de flesta deltagarna.

De partnerskap som finns ser därför olika ut. Några omfattar ett flertal aktörer, andra har haft mindre partnerskap med ett antal kommuner. De svar som getts i intervjuerna beskriver därför förhållanden i helt olika typer av partnerskapslösningar. Det innebär att svaren står för delvis olika saker. Ett svar som säger att partnerskapet varit tydligt etablerat och känt bland deltagarna betyder olika saker beroende på om man har ett fullt partnerskap som involverar flera partner vid sidan av länsstyrelse och kommun respektive om man har ett begränsat partnerskap som bara involverar länsstyrelsen och ett par kommuner. Dessa skillnader behöver beaktas när man bedömer svaren.

Till övervägande del har handläggarna sett som sin uppgift att öka serviceplaneringen och kompetensen om denna för att få bättre underlag för stödåtgärder. Därför har samarbetet i de flesta fallen koncentrerats till ett begränsat antal engagerade kommuner. Programformen upplevs i detta perspektiv för omfattande. En person uttrycker att den är för teoretisk. Man känner sig tveksam inför att samla stora grupper eftersom erfarenheten visar att det är svårt att få engagemang för servicefrågorna.

En slutsats är att processledarna haft svårt att skapa och upprätthålla partnerskapen. De upplevs som stora och det är svårt att få engagemang från berörda parter. Servicen på landsbygden är ofta en liten fråga i kommunerna, servicegivarna drivs av marknadens villkor och man upplever att de åtgärder som står till buds förändras inte så mycket av att man tar fram program och arbetar i partnerskap. Denna syn gör att man ibland inte ser partnerskapets potential och partnerskapet faller in i en lunk och det brister i motivationen.

Partnerskapets förutsättningar

Tabell 2

	Har partnerskapet fått rätt förutsättningar?		Har processledaren/kommunrepresentanten fått rätt förutsättningar?	
Länsstyrelser	Ja	3	Ja	2
	Nej	1	Nej	0
	Delvis	1	Delvis	3
	Vet ej	0	Vet ej	0
Kommuner	Ja	1	Ja	2
	Nej	1	Nej	2
	Delvis	2	Delvis	1
	Vet ej	1	Vet ej	0

Bland länsstyrelsehandläggarna anser fyra av fem att partnerskapet haft eller delvis haft rätt förutsättningar och tre av kommunrepresentanterna. Det personliga mandatet och förutsättningarna som ges av den egna organisationen är sämre för de som arbetar i kommunerna.

Kommentar

Partnerskapets förutsättningar och handläggarens och kommunrepresentanternas förutsättningar påverkas väldigt mycket av länsstyrelsens respektive kommunens kompetens och engagemang för servicefrågorna.

Generellt kan sägas att servicefrågorna har låg prioritet, särskilt bland kommunpolitiker. Kommunpolitikernas intresse är framför allt företagsstöd och investeringsstöd som ökar företagsamheten som leder till fler arbetstillfällen. Kommunerna vill även fokusera på vård, skola, omsorg och tycker det är bra att servicefrågan på landsbygden tas om hand av andra. Det handlar ju om privat handel och har därför lägre intresse i den politiska sfären. Det blir inte viktigt förrän det blir kris. När det gäller landsbygdshandeln är politikernas intresse också begränsat till dagligvaror och drivmedel.

Politiker vill i allmänhet utveckla städerna framför landsbygden. Både handläggare och kommunrepresentanter vittnar om att man inom kommunerna ofta inte ser hur staden är beroende av landsbygden. Detta, menar man, är en upplysningsfråga och kompetensfråga. Man menar att kommunpolitikerna borde ställa sig frågan vad som händer med den sociala ekonomin när landsbygdsbutikerna lägger ner.

Den största utmaningen för både handläggare och kommunrepresentanter har varit tidsbrist. Även i fall där man upplever att man fått både mandat och ekonomiska medel har tiden man fått för att utföra uppgiften varit helt otillräcklig. Störst har framgången

varit hos de län som avsatt en tydlig resurs för arbetet med programmet och låtit arbetet ta tid i anspråk.

Ingen, vare sig handläggare eller kommunrepresentant, har sett sig själv som rustad för uppgiften. Samtliga svarar att man inte var rätt rustad, hade erfarenheten eller kompetensen som krävdes, men att man lärt sig under resans gång, särskilt av samarbetet med andra.

Förutsättningar för processledaren

Länsstyrelsen handläggare anser att man helt eller delvis fått rätt förutsättningar att vara processledare. Invändningar gäller tiden för uppgiften. Tidsbristen ses som det stora problemet. Flera handläggare upplever att man fått uppgiften lagd på sig som en extra belastning utöver andra uppgifter som redan fyller arbetstiden.

För processledarna innebär förhållandet att olika parter känner olika engagemang i servicefrågorna en stor utmaning. En handläggare säger om servicefrågan att "Det är någons liv, medan jag har det som en lågt prioriterad arbetsuppgift."

En annan faktor som inverkar starkt på handläggares engagemang är om man själv varit delaktig i framställningen av programmet eller om man fått processledningen som uppdrag genom att en tidigare kollega slutat. I samtliga fall där den ursprungliga processledaren bytts har samarbetet antingen minskat i intensitet eller har antalet parter i partnerskapet reducerats.

Förutsättningar för kommunrepresentanten

Den kommersiella servicen är en del av hela serviceproblematiken på landsbygden och är starkt kopplad till frågor om landsbygdsutveckling. Därför knyts servicefrågorna på olika ställen till olika kommunala perspektiv och därmed till olika typer av handläggare. Ibland representeras kommunerna av en person inom landsbygdsutveckling, ibland från översiktsplanering osv. Mandatet att agera i olika frågor kommer av den roll man har i kommunens organisation vilket gör att det är svårare att fatta beslut och vidta åtgärder i kommuner där representanten är en planerare. Arbetet i partnerskapet störs av att representanter inte ansvarar för frågan i sin egen organisation och därmed saknar beslutsmandat vid mötena.

Kommuntjänstemännen upplever i de flesta fall att de haft mandat att delta i möten och aktiviteter, men får jobba i ett vakuum i kommunen. Det finns inget intresse inåt i den egna organisationen. Störst genomslag för arbetet på kommunal nivå har det varit i de fall där länsstyrelsen/motsvarande villkorat servicestöden. Med det menas att länsstyrelsen kräver att kommunerna tar fram serviceplaner för att stöden ska utbetalas. Sådana villkor gör att frågan aktualiseras och behandlas på kommunal nivå.

Slutsatsen är att arbetet med den kommersiella servicen är trängd från flera håll – dels av handläggarnas tidsbrist, dels av kommunernas prioritering av andra servicefrågor än handeln på landsbygden.

Stöd till partnerskapet

Tabell 3

	Har du och partnerskapet fått rätt stöd av andra deltagare i partnerskapet?	Av KOV?	Av CSF?	Av andra partnerskap?				
Länsstyrelser	Ja	1	Ja	2	Ja	1	Ja	1
	Nej	0	Nej	0	Nej	4	Nej	2
	Delvis	3	Delvis	1	Delvis	0	Delvis	1
	Vet ej	1	Vet ej	2	Vet ej	0	Vet ej	1
Kommuner	Ja	4	Ja	1	Ja	0	Ja	0
	Nej	0	Nej	2	Nej	5	Nej	5
	Delvis	1	Delvis	0	Delvis	0	Delvis	0
	Vet ej	0	Vet ej	2	Vet ej	0	Vet ej	0

På den kommunala sidan upplever man ett stöd från de andra deltagarna. Detta är inte lika tydligt hos länsstyrelsehandläggarna. Stödet från KOV har uppskattas av några, men har inte haft någon avgörande betydelse. Endast en person har upplevt någon nytta av Centralt samordningsforum (CSF). Ett par av handläggarna har haft någon form av stöd av andra partnerskap i landet, men ingen av kommunerna.

Kommentar

Processledarna känner sig ofta ensamma i sin roll. Kommunerna känner mer samhörighet mellan varandra. Flertalet av intervjupersonerna anser att det behövs en central aktör som stöttar partnerskapen. KOV har haft en sådan roll tidigare som behöver byggas upp på nytt. Man tycker att det är värdefullt att kunna fråga KOV och delta i erfarenhetsutbyten mm.

En synpunkt som kommit fram är att KOV har en övergripande bild men har mindre av den praktiska kunskapen om hur det fungerar i en butik. KOVs träffar skulle utvecklas och ta upp mer konkreta saker vad som kan göras. Det finns behov av mer kompetens vad det finns det för möjligheter att utveckla servicen och hur man kan bli bättre handläggare i de konkreta åtgärderna mm. Man efterfrågar mer företagsekonomi, diskussioner om synen på det kommersiella stödet och hur man ska använda detta verktyg. Stöden används ju på väldigt olika sätt i olika län. Vad beror dessa olikheter på? KOV redovisar en del statistik, men inte vad skillnaderna beror på.

CSFs uppgift är att ha överläggningar och bereda vägen på nationell nivå för lösningar som kan tillämpas lokalt. Flera personer har deltagit i möten med CSF, men bara en har upplevt att CSF haft en inverkan på partnerskapets verksamhet eller framgång. Man upplever att det inte fattas beslut i CSF utan det ses som ett discussionsforum. Man

upplever till och med att en del ledamöter i CSF uppträder kontraproduktivt. De är med i arbetet, men i verkligheten bevakar de sina intressen. Servicegivarna är med, men deras eventuella goda vilja faller på regelverk och egna riktlinjer för etablering. Flertalet som intervjuats anser att arbetet i CSF måste bli skarpare. Man behöver ta fram lösningar och ge någon ansvar för att det händer något.

Det förekommer få kontakter mellan partnerskapen i landet. Det har förekommit studiebesök eller viss idéutväxling, men i begränsad omfattning. Några personer svarar att man har kontakt med andra partnerskap och menar inom det egna länet, dvs där man har flera mindre partnerskap pga av att man omdefinierat partnerskapen till ett per kommun eller liknande.

Slutsatsen är att stöd för partnerskapen behöver konkretiseras och ha ett innehåll och en uppgift. Relevanta frågor behöver formuleras och svar tillhandahållas och implementeras. Stöd från starka lokala aktörer med kunskap och trovärdighet inom landsbygdsutveckling, entreprenörskap och handel ses som särskilt värdefullt.

Partnerskapets organisation, sammansättning och ansvarsfördelning

Framtagningen av de lokala utvecklingsprogrammen har varit en viktig process i sig som satt extra ljus på servicefrågorna. Detta har lett till att man sannolikt åstadkommit förbättringar eller motverkat försämringar när det gäller servicen även om man inte följt programtexten eller "mallen" vad gäller partnerskapets sammansättning. Detta bör ses som ett positivt utfall även om man inte utnyttjat partnerskaps hela potential.

Programmen tangerar en mängd olika frågor som påverkar handeln. I samarbetet kommer dessa frågor upp – med eller utan koppling till programskriften. Arbetet med landsbygdfrågor berör ofta samma personer. Men, genom programmet och partnerskapet finns bättre grund för gemensamt agerande. Den övervägande bilden är att partnerskapsmodellen är bättre än att enbart agera utifrån riktlinjer, formella stöd villkor eller liknande.

Tabell 4

	Har arbetssätt, metoder, gemensamma aktiviteter och utvärdering i partnerskapet fungerat?	Har partnerskapets deltagare varit med och påverkat vilka insatser som skall prioriteras?	Har deltagare fått ett bättre beslutsunderlag genom partnerskapet som påverkat prioriteringar i den egna ordinarie verksamheten?	Har partnerskapets deltagare fått en gemensam och enskild nytta med deltagandet?	Har partnerskapet varit betydelsefullt för att nå målen?					
Kommuner	Ja	2	Ja	1	Ja	2	Ja	2	Ja	1
	Nej	1	Nej	2	Nej	0	Nej	1	Nej	3
	Delvis	1	Delvis	1	Delvis	1	Delvis	2	Delvis	1
	Vet ej	1	Vet ej	1	Vet ej	2	Vet ej	0	Vet ej	0
Länsstyrelser	Ja	2	Ja	3	Ja	3	Ja	3	Ja	1
	Nej	0	Nej	1	Nej	0	Nej	1	Nej	2
	Delvis	2	Delvis	0	Delvis	2	Delvis	1	Delvis	2
	Vet ej	1	Vet ej	1	Vet ej	0	Vet ej	0	Vet ej	0

Sju personer av tio tycker att partnerskapets huvuduppgifter kan anses ha fungerat helt eller delvis. Fem av tio, varav tre av fem på den kommunala sidan, upplever att man varit delaktig i att prioritera insatserna. Åtta av tio svarar att partnerskapet påverkat den egna organisationens prioriteringar helt eller delvis och att man haft både enskild och gemensam nytta av partnerskapet, helt eller delvis. Fem av tio svarar klart nej på frågan om partnerskapet varit betydelsefullt för att nå målen. Två svarar att partnerskapet har haft betydelse, tre svarar delvis.

Kommentar

Man har inte alltid en klar uppfattning om vad som utträttats och vilken roll partnerskapet spelat i de aktiviteter som genomförts. Det finns mycket få exempel på att man använt någon metod. Uppföljning och utvärdering är mycket sporadisk.

Partnerskapsformen uppfattas framför allt som ett nätverk. Alla, båda handläggare och kommunrepresentanter, är mycket positiva till dessa personliga nätverk.

Partnerskapens sammansättning

Statsmakternas tydlighet i regleringsbrev och budget har gett länsstyrelsen en klar roll som processledare. Handläggarna tycker att det självklart är positivt att koppla länsstyrelsen till kommunerna och andra aktörer på regionala och lokal arenan. Detta har främjat länsstyrelsernas roll i utvecklingen.

Partnerskapen har prioriterat att få med kommunerna. Exempel på andra aktörer är Landstinget, bygderåd, Svensk Handel, Entreprenörskolan, SmåKom m fl. Det är flera som menar att viktiga aktörer som servicegivare och handlare, mentorer m fl inte varit med. Handlare har av praktiska skäl svårt att medverka.

Det är nödvändigt att länsstyrelserna och deltagarna i partnerskapen arbetar med olika kommuner på olika sätt. I de län där man bara arbetar med kommuner finns två bilder. Antingen deltar alla kommuner eller så är det någon eller några få kommuner som är engagerade och aktivt deltar. I det senare fallet reduceras partnerskapet till arbete med de kommuner som har eldsjälar eller uttalade problem med handeln.

Ett problem i partnerskapens sammansättning har varit att vissa deltagare haft svagt mandat. Det innebär att man inte kunnat få tydliga besked på möten. Viktigast för att nå resultat är att de som deltar har mandat, annars drar besluten ut på tiden och intresset avtar. Det är naturligt att handläggaren för landsbygdsfrågor deltar från kommunen. Kommunal representation kan bli rörig i kommuner som lagt varuförsörjningen på exempelvis fysisk planering och inte på landsbygdsfrågorna. För att man ska rapportera från partnerskapet till sin egen organisation så förutsätter det att man arbetar med frågan i egna organisationen.

I län där samarbetet omfattar någon eller några kommuner är aktiviteterna huvudsakligen mentorsstöd genom FLF. Agendan och aktiviteterna är mer diffusa än i län med större, ordnade partnerskap.

Arbetsformen

Arbetsformen i partnerskapet har till största delen varit möten. Ett partnerskap har genomfört gemensamma utbildningar, studieresor mm. Andra har haft seminarier, presentationer, studiebesök och liknande. Flera personer anser att gemensamma aktiviteter inom partnerskapet främjar framgång och resultat.

Mötesformen ses som trög och många anser att mötena är ineffektiva. Det framförs förslag att processledarna behöver mer kompetens att planera och genomföra effektiva möten.

Det kan vara svårt att få olika aktörer att delta i aktiviteterna eller att själva genomföra förändringar. Ett förslag är att jobba med piloter. Några går före och till sist blir det bara några få som blir kvar som känner en press att ansluta sig.

En kommun uttrycker besvikelse att man inte gjort mer än att bara sprida kunskap om olika exempel. Man ville se mer av praktiskt genomförda lösningar, vidta praktiska åtgärder och tester. Att göra något mer än att bara ta del av exempel och idéer. I det här fallet anser man att idéutbytet inom partnerskapet och seminarierna inte har förändrat något i strukturen av glesbygdsservicen.

En annan kommun beskriver att det bästa var att man satte ihop en åtgärdslista. Denna fungerade som en menu av tänkbara åtgärder och blev ett väldigt bra stöd för utveckling.

Partnerskapens nytta

Ett exempel på enskild och gemensam nytta är kontakten med andra kommuner. Åtta av tio anser att man genom partnerskapet helt eller delvis får bättre beslutsunderlag i den egna organisationen. Man ser att det finns annat man kan göra än att bara ge hemsändningsbidrag.

De individer som är engagerade i servicefrågorna ser dessa frågor som viktiga. Däremot tyder mycket på att man inte anser att själva programmet är viktigt. Det är en vanlig uppfattning att man lika gärna kan hjälpa butikerna när problem dyker upp. I flera län, exempelvis i Västernorrland, Västra Götaland och Kalmar är butiksnedläggningar inget stort problem. Det är sällan det läggs ned butiker och man får inte så mycket kritik för det när det sker.

Det är tveksamt om partnerskapsmodellen haft betydelse för att nå målen. Hälften av de intervjuade personerna menar att partnerskapet inte påverkat måluppfyllelsen. På följdfrågan vilka målen i programmet är, är det bara fyra personer av tio som vet vilka programmets mål är. Övriga är osäkra eller vet inte. Det är självklart svårt att nå mål som är diffusa eller okända. Endast två personer är säkra på att partnerskapet varit en förutsättning för att nå programmets mål.

Den främsta nyttan, som alla är överens om, är kompetensmässig, att man genom nätverkandet fått lära sig av andras kompetens och få kunskap om hur andra gör. En annan fördel är att partnerskapet står över kommunen och jobbar geografisk över kommungränserna. När man arbetar i ett länsperspektiv lyfts frågan upp på ett annat plan. Då handlar det inte bara om kommunerna och det blir en kollektiv nytta av att man utför vissa åtgärder i hela länet.

Partnerskapets möjligheter och hinder

Möjligheter

Från länsstyrelsehandläggarnas håll tycker man det värdefullt att ha nära till en rådgivande församling. Partnerskapet blir en inofficiell beredningsgrupp. Man tycker att det är viktigt i ett demokratiskt perspektiv att folk får komma till tals. Att fatta beslut själv, som myndighetsperson, tillhör en förgången tid.

Partnerskapet är kompetensutvecklande. Mervärdet med partnerskapet är att den blandar kompetenser. Som någon uttrycker det: "Det är den enda acceptabla modellen". Man lär av varandra och inser att man inte kan göra lika överallt. Det är ingen som har facit. Olika parter bevakar sina intressen, men de lyfter samtidigt fram sin kompetens. Det handlar om service, men man kommer in så mycket annat. Man diskuterar rörelsekapital, krediter vid pensionsavgångar, ung företagsamhet osv. Deltagande aktörer får signaler som gör att dom kan gå vidare inom sina egna områden.

När man jobbar i partnerskap sätter man ord på saker och de får en identitet. Man får en återkoppling och verifiering att man gjort saker under resans gång. Med de lokala utvecklingsprogrammen och partnerskapen finns möjligheten att koppla ekonomiska resurser till konkreta mål. Det finns en stor potential i att träffa varandra från olika samhällssektorer.

Några citat:

- "Jag är byråkrat. För mig har det varit en lärdom att komma ut och uppleva allt detta och att få vinklingar från andra håll. Jag har suttit för isolerad i min miljö förut."
- "Problemen får en bättre belysning än med den vanliga stödformen och det blir billigare om man arbetar i grupp".
- "De traditionella stöden räcker inte. Det behöver kompletteras med insatser för affärsutveckling och kompetensutveckling plus stödinsatser från kommunerna"
- "Det blir en större variation i arbetet och i åtgärder när man har partnerskap. Det blev en större bredd på det än om jag hade jobbat med det själv - Då blir det mer standardlösningar."

Hinder

Programmen är extremt personberoende. Det hänger på att den person som är sammankallande också är drivande. Det är också så att personer ibland slutar och programmen faller lätt när den som hade engagemanget och skapade programmet försvinner. På ställen där man bytt handläggare har partnerskapen krympt. Det blir lätt en diskussionsklubb. Det tas inga beslut och folk kommer och går under möten. En lösning som förs fram för att minska sårbarheten kan vara att ha fler personer delaktiga som processledare.

Partnerskapet, i den form det beskrivs i riktlinjerna, ses som otympligt stora. Det viktiga är att de som deltar i partnerskapet är personer som känner till serviceproblematiken och har ett engagemang i denna fråga. Det är för många företrädare som bevakar sina medlemmars intressen mer än de boendes tillgänglighet till kommersiell service.

Flera personer tar upp frågan om handelns egen bärkraft. Man invänder mot att ordet lönsamhet inte står med i uppdraget! Man menar att handel ska drivas kommersiellt. Andra menar att man behöver se över stöden. Stöden är det viktigaste verktyget man har, oavsett program eller inte. Det råder alltså olika uppfattningar om vad som ska drivas kommersiellt och vad som berättigar stöd.

Förändring kan vara både positiv och negativ. Ett län har reviderat och fokuserat sitt program under 2003 vilket resulterade i en kraftfull nystart. I andra fall, där förändringen avser utbyte av personal, är den mera problematisk. Partnerskapet tappar ofta kopplingen till det ursprungliga programmet och förlorar kontinuitet när man byter processledare. Även när den nya handläggaren är engagerad och drivande sker i praktiken, pga omständigheterna, en reduktion av ambitionsnivån.

Några citat:

- "Teoretiskt sett en bra modell, men svårt att få att fungera. Idén är kanske bra om man kan få service till att bli en viktig fråga."
- "Programmet och målen är inte kända. De som var med från början vet, men nio personer av fjorton har bytts ut under tiden."
- "Det kan vara ett hinder att förstå varandra när man kommer från olika sektorer med olika förutsättningar."

Drivkrafter för partnerskap

Råd och förslag som framkommit i intervjuerna är att partnerskapet behöver en gemensam färdriktning och en gemensam syn på vad det konkreta målet är. Det är svårt men angeläget att få kommunerna engagerade i samma fråga och att få ett äkta stöd från de kommunala ledningarna. Man behöver skapa ett förtroendefullt samarbete, särskilt skapa förtroende för den som leder partnerskapet. Informationsutbyte är också en viktig komponent. Arbetet behöver fokuseras kring något konkret som ligger inom parternas möjligheter att åstadkomma. Helst bör man söka långsiktiga lösningar som har förutsättningar att överleva utan offentligt ekonomisk stöd. Parterna måste kunna se en egen nytta med att medverka och man bör i första hand fokusera på de delar där parterna är beroende av varandra. För att upprätthålla engagemanget måste man uppnå resultat. Helst, om det är möjligt, bör man säkerställa att det finns resurser, projektledare och personal, som ser till att beslut och verksamhet genomförs.

Slutsatser

Denna rapport analyserar frågan om partnerskapets roll och betydelse för måluppfyllelsen i de lokala utvecklingsprogrammen.

Svaret är att partnerskapen i praktiken fått en lös utformning och deltagandet har varit förhållandevis begränsat både vad gäller antal parter och de gemensamma åtgärdernas omfattning. Partnerskapen har i enstaka fall haft en avgörande påverkan på programmets måluppfyllelse. Partnerskapen generellt har ändå medfört nytta och främjat upprätthållandet av den kommersiella servicen, framför allt genom de kontakter som knyts inom dessa nätverk och genom utbyte av kompetenser och erfarenheter mellan deltagande parter.

Att etablera och driva partnerskapen är svårt och tidskrävande och andra frågor har högre prioritet. Därför har flera sökt enklare vägar. Därmed har man också avstått från en stor del av den potential som idén med ett partnerskap erbjuder.

Det är endast tre personer av tio som anser att man haft fullständiga partnerskap. Två personer svarar att partnerskapet varit tydligt etablerat och känt. Därutöver beskriver personerna flera olika grupperingar som i någon mening utgör ett partnerskap för dom. För att få momentum och en tydlig rörelse framåt i programarbetet bör partnerskapen ges en tydlig identitet och roll redan från början. De personer som deltar i partnerskapet måste också ansvara för frågan i den egna organisationen, annars uteblir mandatet.

Det är svårt för alla inblandade att göra åtskillnad mellan olika satsningar som berör landsbygden, dess service och utveckling. Det finns en "trötthet" omkring olika program och åtgärder. Det kan vara så att statsmakterna behöver ge program en ännu tydligare prägel för att särskilja olika program, eller, underlätta hanteringen genom att ha färre överlappande insatser inom området.

Ett av de allvarligaste hoten mot programmen och partnerskapen är personalomsättningen. I samtliga fall där man bytt processledaren har det fått stor inverkan på genomförandet. De personer som tilldelas ansvar för partnerskapet när det redan är igång tenderar att uppleva uppgiften som en belastning. För att få framgång med den här modellen är det helt nödvändigt att lösa frågan om partnerskapens kontinuitet.

Stödet från de centrala aktörerna behöver bli skarpare. KOV skulle kunna ha en mer kompetensutvecklande roll och bistå med mer praktisk kunskap. CSF skulle också kunna ta en mer aktiv roll. Nio av tio personer har inte upplevt någon praktisk nytta av CSF. Många frågor som den lokala handeln brottas med kan inte lösas på lokal nivå. CSF behöver i dessa frågor ta ett större ansvar för handels förutsättningar, ta konstruktiva beslut och tillhandahålla fungerande lösningar för marknadens parter.

I tabell 2 och 4 uttrycker en majoritet att partnerskapet fått rätt förutsättningar, att arbets sättet fungerat och lett till nytta. Man bör dock beakta att i tabell 1 är det bara tre personer som klart anser att man haft ett partnerskap med representation från olika organisationer och bara två personer anser att partnerskapet varit tydligt etablerat och känt. Det är alltså så att flertalet som beskriver att arbets sättet fungerat menar att det fungerat i en mindre konstellation och eller för en avgränsad uppgift. Att partnerskapen involverar en mindre grupp aktörer behöver inte vara negativt. Det kan betyda att man fokuserar på en uppgift. Men det är negativt när det speglar att man inte lyckats knyta de parter till samarbetet som man skulle vilja. Detta är fallet i åtminstone ett län av fem.

Inget partnerskap har vid tidpunkten för intervjuerna slutfört någon utvärdering och utvärdering är planerad endast i något enstaka län. Detta leder det till att man långsiktigt inte bygger kunskap för framtiden om vilka strategier och åtgärder som leder till framgång och erfarenhetsutbytet mellan aktörer och mellan län försvåras.

Partnerskapsmodellen fyller definitivt en funktion. Både länsstyrelser och kommuner är överens om att samarbetet i nätverk, oavsett partnerskapens alla olika former, är bättre än när stödet fördelas av länsstyrelserna själva. En sammanfattande slutsats är att partnerskapen varit betydelsefulla och att parterna sätter värde på samarbete och kunskapsutbyte. Dock är partnerskapens bidrag i förhållande till de lokala utvecklingsprogrammen diffus. Partnerskapen erbjuder en möjlighet att bygga analys, planering och genomförande på allas samlade kompetens, resurser och utförarkapacitet. Men partnerskapens roll som stark kollektiv aktör är underutnyttjad. Det kan bero på att parterna, inklusive processledaren, inte sett potentialen eller varit oklar eller otydlig med vad programmet bör uppnå. Förutsatt att man lyckas knyta rätt parter och rätt representant från varje part borde det vara möjligt att gå mer metodiskt tillväga för att formulera och realisera programmets mål och få till stånd ett mer gemensamt ansvarstagande för uppgiften och mera resultat.

Det finns mot bakgrund av det som nämnts ovan två perspektiv att beakta; dels partnerskapens arbete med själva kärnfrågan - kommersiell service på landsbygden, dels partnerskapsmodellen och möjligheterna att skapa ett fungerande och produktivt samarbete mellan olika aktörer. När det gäller kommersiell service på landsbygden så är det flera personer som menar att frågan finns på flera plan och behöver behandlas både på lokal nivå, kommunal samt nationell politisk nivå. Problemen med servicen sträcker sig nämligen utanför partnerskapets räckvidd. Det andra perspektivet, att etablera och leda ett fungerande partnerskap, har visat sig vara en betydande utmaning. Om man avser att tillämpa partnerskapsmodellen framgent så kommer det att behövas processledningskompetens. Intervjuerna har också visat att tolkningarna vad ett partnerskap är är många. Därför bör man bli ännu tydligare hur man tänker sig att partnerskapet ska operera. Då blir det också möjligt att definiera vad ett partnerskap är.

Några rekommendationer

Kommersiell service bör ses i en större helhet

Ett partnerskap måste ha drivkraften att arbeta mot ett gemensamt mål. Alla behöver vara engagerade, men det går inte att få med alla på samma sätt. Det är viktigt att underhålla politiker och tjänstemän i kommunerna och att ge dem incitament att förstå helheten i servicefrågorna.

Partnerskapen upplevs inte som viktiga pga att servicen inte är en politiskt prioriterad fråga. Kommunens tjänstemän har svårt att själva förklara vikten av kommersiell service på landsorten för kommunen.

Kommersiell service kan inte ses som en isolerad företeelse. För boende på landsbygden hänger alla servicefrågor samman. Många vet att när man bor på landet kan man inte kräva samma kommersiella service som i tätorterna å andra sidan är kanske andra frågor viktigare. För familjer kan det vara den lokala skolan, för äldre kan det vara tillgängligheten till vård och omsorg.

Det är nödvändigt att se all service, statlig, landstings, kommunal och kommersiell, som en helhet. Det går inte att hantera den kommersiella servicen oberoende av den kommunala servicen, företagande, kommunikationer och annan infrastruktur.

Man måste tänka ihop städerna och samhällen med landsbygden och de mindre tätorterna. Kommunerna måste, när man planerar bostäder och kommunal service, tänka på var folk ska bo och planlägga boendet i helheten. I de här strukturerna ingår den kommersiella servicen.

Allas tillgång till kommersiell service kräver samspel mellan marknadens aktörer

I intervjuerna tar handläggare och kommunrepresentanter också upp att landsbygdens kommersiella service inte kan säkras genom partnerskap, hemsändningsbidrag eller liknande. De motverkande krafterna är alldeles för starka. Framväxten av köpcentra och stormarknader med låga priser sätter de mindre handlarna under mycket hård press. De små lokala handlarna har betydligt sämre prisvillkor hos grossisterna och högre transportkostnader. Alla butiker har samma livsmedelslagstiftning, men det är svårare för de små med snäva ekonomiska ramar att uppfylla den. En kommunrepresentant menar att lagen görs för dom stora. Man frågar, "är det så att lagstiftningen t.o.m. utformas av personer med de stora butikernas perspektiv?" En kommunrepresentant för fram tanken att de stora lönsamma stormarknaderna borde ha ett samhällsansvar – ett ansvar att vara grossistlager till lokala handlare, att sörja för distribution, hemsändning o dyl som garanterar dagligvaruförsörjningen i de områden där den lokala handeln slås ut pga stormarknadsetablering. Man menar att, som det fungerar idag, är det nånting allvarligt gålet på marknaden mellan stormarknader, stora grossister och små butiker. Dessa problem kräver mycket mer kraftfulla insatser än lokala butiksstöd.

Partnerskapen bör ha en handlingsplan och utvärderingsstrategi som utgår från programmet

Partnerskap värderas hos dom som ser möjligheterna. Det är genomförandet som brister. Man har för dålig kännedom om programmen och målen och verksamheten är för diffus för att man ska se någon verklig nytta med partnerskapen. Goda intentioner och återkommande möten räcker inte. Partnerskapen är helt beroende av att redovisa reella resultat för att upprätthålla engagemanget. Genomförandebristerna kan också ha lett till att många dömer ut partnerskapen. Man avstår från att delta och skyller på tidsbrist och för lite resurser. I själva verket tycker man att partnerskapet genomför för få konkreta åtgärder.

Programmen behöver få tydligare målsättningar och partnerskapen ett ansvar att realisera dom. Partnerskapen behöver ta fram handlingsplaner som beskriver vilka åtgärder man avser genomföra och hur man avser att utvärdera resultaten. Det behövs personal och ekonomiska resurser för genomförandet.

Tydliggör ansvaret för landsbygdsservicen i ett nationellt perspektiv

Det är kanske inte partnerskapsmodellen som brister när servicen inte kan upprätthållas. Det kan vara så att lokala partnerskap är bra verktyg fast på fel nivå för att lösa servicefrågan. Att klara servicen i glesbygd är ett svårt löst problem. Ibland räcker inte underlaget även om alla boende handlar i butiken. I vems intresse ligger det att butiken på orten bevaras? Är ansvaret att hålla en lokal butik vid liv ett ansvar för de boende, kommunen eller staten? Har de boende ansvar att handla tillräckligt för att butiken ska bära sig? Kommunen har det formella ansvaret, men servicen på landsorten berör en liten grupp invånare och får därför stå tillbaka. Borde kommunen se butiken som en kommunal inrättning och t.o.m. anställa butikspersonalen? Är en fysisk butik ens en önskad lösning? Är en nationell infrastruktur av dagligvarubutiker en lokal eller kommunal fråga? Är det en handlarens sak att klara att driva en butik med lönekostnader, frakter, skatter och avgifter? Vilket ansvar har andra aktörer på marknaden? Intervjupersonerna efterlyser en ny dialog om vem som bär ansvaret. Är det de boende, handlarna, marknadens aktörer, kommunen eller staten.

Behovet av en processledarutbildning

Ingen av processledarna säger att de varit förberedda för uppgiften som processledare. Man säger också att man lär sig från de andra deltagarna under resans gång.

Det är rimligt att anta att det man lär sig av de andra parterna rör i första hand servicen och dess förutsättningar och inte kompetens i processledning. Att planera och driva en process med många intressenter under tidspress inom ett komplicerat problemområde är en krävande uppgift. Många tecken visar att det finns problem med att skapa engagemang, att hålla produktiva möten, att genomföra konkreta åtgärder och att kunna påvisa resultat. Att säkerställa processledningskompetensen bör vara ett första steg för partnerskapen.

Appendix

Intervjuerna har genomförts med följande personer

Dalarnas län

Länsstyrelsen
Falun kommun

Jan-Erik Hassel
Karin Perérs

Västernorrland

Länsstyrelsen
Örnsköldsviks kommun

Klas Olsson och Håkan Andersen
Lars Lundgren

Västra Götalands län

Länsstyrelsen
Orust kommun

Jane Boyton
Sven Pettersson

Östergötland

Länsstyrelsen
Mjölby kommun

Patric Andersson
Eva Rådeström

Kalmar län

Kalmar region
Kalmar kommun

Jan Tordkvist
Christina Rosenqvist