

Att styra regionala utvecklingsprocesser

Jörgen Johansson & Johan Rydstedt

Att styra regionala utvecklingsprocesser

- demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen
& Jönköpings län

Forskning i Halmstad: Nr 19

**Jörgen Johansson & Johan Rydstedt: Att styra regionala utvecklingsprocesser
- demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen**

Elanders Sverige AB
BOX 137
435 23 MÖLNLYCKE
www.elanders.com

© Jörgen Johansson & Johan Rydstedt 2010

ISSN: 1400-5409
ISBN: 978-91-978256-3-4

Högskolan i Halmstads rapportserie Forskning i Halmstad: Nr 19

Innehållsförteckning

Projektledarens förord	7
1. Forskningsproblem och analysuppgifter	9
1.1 Inledning och forskningsproblem.....	9
1.2 Syfte och analysuppgifter i sammanfattning	11
1.3 Studiens metod	11
1.4 Disposition	15
2. Politisk styrning och regionalt utvecklingsarbete	16
2.1 Inledning – nyregionalism och politisk styrning	16
2.2 Governance.....	18
2.3 Regionalpolitik – politisk styrning i interorganisatoriska fält	23
2.4 Summering	36
3. Från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik	38
3.1 Inledning	38
3.2 Regionalpolitik och regionalt utvecklingsarbete	39
3.3 Regionalpolitikens allmänna utveckling i Sverige	41
3.4 Regionalpolitiken som politikområde	43
3.5 Regionalpolitiken blir regional utvecklingspolitik.....	45
3.6 Aktörernas utsagor om regionalpolitikens utveckling.....	58
3.7 Regionalpolitiken och dess styrning.....	64
4. Organisering av regional utveckling	65
4.1 Organisering av regionalt utvecklingsarbete	65
4.2 Halland	65
4.3 Gnosjöregionen och Jönköpings län.....	73
4.4 Organisering av regional utvecklingspolitik	80
5. Demokrati, jämställdhet och lärande	87
5.1 Kommunerna alljämt viktigast?	87
5.2 Passiv politik och initierade tjänstemän	91
5.3 Myten om det breda deltagandet	99
5.4 Manlig dominans och vag jämställdhetsintegrering.....	108
5.5 En lärande process?.....	117
5.6 Summering – empiri och teoretiska reflektioner	123
6. Att styra regionala utvecklingsprocesser	131
6.1 Inledning	131
6.2 Governancestyruing i den regionala utvecklingspolitiken	131
6.3 Den andra generationens forskning om governance	141
Litteratur	155

Projektledarens förord

Det senaste decenniets fokusering på innovationsprocesser och dess koppling till regionala och nationella tillväxtprocesser har också lett till ett alltmer ökat intresse för att jämföra hur olika länder löser dessa problem. Studier har initierats av bland annat EU, OECD och andra organisationer som i flertalet fall beskriver, analyserar och jämför strukturella data och samband mellan för innovationsprocessen centrala faktorer. På detta sätt får man fram viktig kunskap kring samverkan mellan FoU och företagens innovationsverksamhet som i sin tur kan användas för att planera stöd för sådana processer. Denna typ av studier är viktig men borde kompletteras med studier av hur organiseringen av innovations- och utvecklingsprocesser sker på regional nivå. Utgångspunkten är att sådana processer inte bara organiseras olika utan också att institutionella och kulturella faktorer kommer att spela roll. Detta var utgångspunkten för ett nordisk benchmarkingprojekt där olika regionalt förankrade innovations- och utvecklingsprocesser kom att studeras. Projektet finansierades av Vinnova (Sverige) och Norges Forskningsråd (Norge).

I ett av dessa delprojekt behandlades fyra sådana utvecklingsorganisationer i Sverige (Halland/Gnosjö) och Norge (Hardanger/Sunnhordland)¹. Utvecklingsorganisationer, det vill säga ”en ensemble av olika aktiviteter och organisationsformer som syftar till att initiera, organisera och driva innovationsprocesser vars resultat är nya eller förbättrade produkter och tjänster, men också organisatoriska innovationer”², är regionalt förankrade och kom därmed att utformas olika. I studiet av de svenska utvecklingsorganisationerna visade det sig ganska snart att det uppenbarligen har skett en regionalpolitisk förändring i riktning mot ett tillväxtperspektiv och därmed också en övergång från en traditionell regionalpolitik till en regional utvecklingspolitik. Det blev därför ett utmärkt tillfälle att närmare studera konsekvenserna i fråga om demokrati, jämställdhet och lärande som denna regionalpolitiska förändring innebär. Föreliggande studie beskriver och analyserar konsekvenserna.

Bernd Hofmaier, professor och projektledare
Centrum för Innovations-, Entreprenörskaps- och Lärandeforskning (CIEL)

¹ Hofmaier & Eriksson 2008.

² Hofmaier & Eriksson 2008. sid 16

1. Forskningsproblem och analysuppgifter

1.1 Inledning och forskningsproblem

Den här studien av regionala utvecklingsprocesser i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län utgår från ett huvudsakligen statsvetenskapligt forskningsproblem som behandlar möjligheter och hinder att politiskt styra den regionala utvecklingspolitiken. Den styrningsteoretiska vägledningen hämtas från governanceteori (se vidare i avsnitt 2.2) som utgår från att politisk styrning sker horisontellt, i ömsesidiga aktörsberoenden och ofta i nätverkskonstellationer av olika slag. Empiriska studier kommer att genomföras i två regionala utvecklingsorganisationer. Dels processer kopplade till regional utvecklingspolitik i Hallands län. Dels utvecklingsprocesser kopplade till regionalt utvecklingsarbete i Jönköpings län med särskilt fokus riktat mot Gnosjöregionen. I huvudsak är det två analysuppgifter som ska utföras:

För det första kommer vi att lämna en översiktlig beskrivning av hur staten och EU formulerat och motiverat sin politik för regional utveckling under de senaste 30 åren. Politikområdet har under de senaste 10-15 åren kommit att förändras i ett antal olika avseenden. Den viktigaste styrningspolitiska förändringen under denna tid har varit att politikens utvecklats mot ett allt tydligare tillväxtperspektiv där *inom-regional* utveckling kommit att överordnas det traditionella målet inom regionalpolitiken att åstadkomma *mellan-regional* utjämning mellan starkare och svagare regioner. Denna styrningspolitiska omorientering manifesterades i 2001 års regionalpolitiska riksdagsbeslut då regionalpolitiken "bytte namn" till att kallas regional utvecklingspolitik. När den borgerliga alliansen fick möjlighet att utforma politiken genomfördes under 2007 ytterligare ett namnbyte då den regionala utvecklingspolitiken kom att benämnas regional tillväxtpolitik.³ Undersökningen i denna del avser även att belysa styrningspolitiska problem i svensk regionalpolitik under den studerade tidsperioden.

För det andra kommer vi att genomföra en analys av möjligheter och hinder att politiskt styra det regionala utvecklingsarbetet i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Nu skalas den styrningsteoretiska analysen, utifrån governanceteorin, ner till mer konkreta implikationer i regionala sammanhang. Vi kommer i denna del att granska ett antal grundläggande styrningspolitiska ambitioner i den regionala utvecklingspolitiken; nämligen

³ se prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 19

dels organiseringsaspekter, dvs. hur man i regionala utvecklingsmiljöer organiserar det regionala utvecklingsarbetet, dels handlar det om styrningen av tre specifika målsättningar inom politikområdet – målet att dels öka demokrati-värdena, dels att stärka jämställdhetsintegreringen och dels betoningen av lärandeaspekter i den regionala utvecklingspolitiken.

Vårt forskningsintresse är alltså att undersöka möjligheterna och villkoren för att politiskt styra den regionala utvecklingspolitiken. I detta ligger naturligtvis en grundläggande normativ utgångspunkt för projektet. Vi betraktar den regionala utvecklingspolitiken som en verksamhet i samhället som innebär produktion av offentliga, eller om man så vill, skattefinansierade nyttigheter. Vår normativa utgångspunkt består i att den sortens verksamhet bör präglas av det som statsvetaren Lennart Lundquist kallar ett offentligt etos.⁴ Det innebär att den regionala utvecklingspolitiken bör bedrivas på ett sådant sätt att den tillgodoser såväl demokratiska som ekonomiska grundvärden. Det gäller bl.a. krav på att verksamheten ska bygga på rättssäkerhetskrav, offentlighet, demokratinormer och på ekonomisk effektivitet. Det innebär då också att den regionala utvecklingspolitiken bör styras genom beslut av folkvalda politiker, befinna sig under offentlig granskning och vara föremål för ett kontinuerligt ansvarsutkrävande.

I den nya politiken har alltså målsättningen att åstadkomma en s.k. långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt markerats allt tydligare och en väsentlig del i denna nyordning har bland annat varit att den regionala utvecklingspolitiken i ökande utsträckning ska (1) byggas underifrån av lokala och regionala aktörer, den ska (2) präglas av en integrering av jämställdhetspolitiska mål och den ska (3) på ett systematiskt sätt utveckla former för politiskt lärande. Ambitionerna att regionpolitiken ska utvecklas underifrån utifrån mål om jämställdhet och betoningen av lärande har efterhand blivit till vad vi skulle vilja kalla retoriska figurer som i hög grad dominerar den politiska kommunikationen inom den regionala utvecklingspolitiken.

Huvudtanken med studien är att skapa ett kunskapsunderlag för jämförande analyser av andra liknande miljöer i nordisk politik. I sin förlängning ligger i denna uppgift en konstruktiv ambition som siktar mot att bidra till en både mer funktionell och legitim regional utvecklingspolitik i framtiden. Dessutom är ambitionen riktad mot att lämna ett bidrag till den statsvetenskapliga forskningen om politisk styrning. Forskningsarbetets teoretiska vägledning hämtas alltså främst från statsvetenskap och det teorifält som benämns governanceteori. Till detta kommer teorier om politisk organisering,

⁴ Lundquist 1998.

demokrativärden, jämställdhetsintegrering och politiskt lärande att utnyttjas. Denna teoribildning kommer att utvecklas i kapitel två.

1.2 Syfte och analysuppgifter i sammanfattning

Syftet med denna studie är, för att summera framställningen så långt, att undersöka möjligheterna och villkoren för att politiskt styra den regionala utvecklingspolitiken. För att kunna göra detta kommer två analysuppgifter eller frågeställningar att besvaras:

1. hur har staten och EU formulerat och motiverat sin politik för regional utveckling under perioden 1980 till 2010?
2. hur har man i två regionala utvecklingsmiljöer – Region Halland samt Gnosjöregionen & Jönköpings län bedrivit politisk styrning för att dels
 - (a) *organisera* det regionala utvecklingsarbetet dels
 - (b) tillgodose tre specifika målsättningar inom politikområdet; att dels öka *demokrativärdena*, att stärka *jämställdhetsintegreringen* samt att åstadkomma ett mer effektivt *politiskt lärande* i den regionala utvecklingspolitiken?

Den andra analysuppgiften kommer att omfatta tidsperioden från 1995 till 2010.

1.3 Studiens metod

Studiens analysuppgifter innehåller dels en övergripande karakteristik av politikområdet Regional utveckling, dels en djupstudie av ett antal olika utvecklingsprocesser inom Region Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Karakteristiken av politikområdet kommer att göras som en översiktlig och förenklad policyanalys. Det innebär att den regionala utvecklingspolitikens innehåll och utveckling kommer att beskrivas i ett antal sekvenser och i ett begränsat tidsperspektiv.⁵ På ett översiktligt sätt, och med nerslag i en rad policy-analytiska dokument kommer den svenska regionala utvecklingspolitiken att studeras i dess utrednings-, besluts-, genomförande- och utvärderingsfaser. Den huvudsakliga metoden i denna del utgörs alltså av studier av

⁵ se Premfors 1989, Ham & Hill 1997

policyrelevanta dokument och forskningsmaterial som analyserat den regionala utvecklingspolitiken från 1945 fram till dags dato.

I djupstudieanalysen av de olika organiseringsprocesserna i Region Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län skiftas angreppssättet till att fokusera intresset mot konkreta aktiviteter och utsagor eller överväganden från berörda aktörer. Vi kommer därvid att beskriva organiseringsprocesserna med hjälp av centrala dokument och genom en djupintervjuundersökning. Undersökningarna i denna del kommer i huvudsak att göras som en intressentanalys där ledande personer i de aktuella utvecklingsmiljöerna uttalar sig. Följande personer har ingått i intervjuundersökningen:

Tabell 1:1. Intervjupersoner

Region Halland	Gnosjö/Jönköpings län
Lars-Erik Lorentzson, samordnare för den regionala utvecklingsstrategin Region Halland	Ulf Ström, kommundirektör Värnamo
Sten Liljedahl, Hylte kommun, f.d. näringslivschef Region Halland	Mikael Gustafsson, sakkunnig näringsliv Regionförbundet Jönköpings län
Göran Karlsson (c), ordf. i regionstyrelsen	Ulf Fransson, regiondirektör, Regionförbundet Jönköpings län
Maj-Britt Rane Andersson (s), vice ordf. i regionstyrelsen	Göran Lindell (c), ordf. i Regionförbundet Jönköpings län
Christer Andersson, utvecklingschef Region Halland	Maria Leifland, kommunalråd Värnamo
	Bo Willermark, processledare IUC Gnosjö

Vi menar att djupintervjuer utgör ett nödvändigt inslag i vår undersökning då de ger oss en djupare förståelse för de processer som här står i fokus. Holme och Solvang framhåller att samtalsintervjun ofta är passande när forskaren undrar över hur en viss samhällsföreteelse tar form och bättre vill förstå vad som sker⁶. Statsvetarna Esaiason *et al* intar ett liknande förhållningssätt och skriver att metoden lämpar sig särskilt väl i situationer där vi inte har så stora kunskaper överhuvudtaget eller då vi vill att våra resultat skall säga något om människors vardagliga erfarenheter⁷. Vår ambition är just att komplettera och kontrastera formella beskrivningar av utvecklingsprocesser genom att lyfta

⁶ Holme & Solvang 1997 s.99

⁷ Esaiason *et al* 2002 s.280

fram utsagor och överväganden från den vardag som de regionala aktörerna verkar i. Något tillspetsat handlar det om att fånga aktörernas tankevärldar bortom de färdig-fabricserade politiskt korrekta svaren⁸. Frågeställningarnas karaktär blir således här vägledande för våra metodval.

Möjligen går det även att argumentera för att djupintervjuer är särskilt motiverade i studiet av hur governancenätverk fungerar i policyprocesser. Marie-Louise Eriksson har studerat två industriella utvecklingscentra (IUC) och framhåller fallstudien som en lämplig metod inom hennes område då forskningen kring implementering och utveckling av innovationspolicys är relativt knapphändig. Eriksson tar ett brett grepp och inkluderar såväl centrala politiska dokument som utvecklingsorganisationernas egenproducerade material i analysen. Den centrala informationskällan för studien låter hon dock utgöras av ett 40-tal djupintervjuer med personer kopplade till de två organisationerna⁹. Vidare skriver Zølner *et al* att kvalitativa intervjuer kan synliggöra informella aspekter som andra metoder ofta inte förmår komma åt i governanceprocesser. Därmed kan de ge en djupare förståelse för hur nätverken bildas, fungerar och utvecklas, samt för hur dem som arbetar inom processerna uppfattar och tolkar skeendena¹⁰. Zølner *et al* understryker dock att djupintervjuer sällan bör utgöra den enda källan, men att de som komplement till andra metoder kan vara mycket fruktbara och fördjupa förståelsen i studier av nämnda fenomen¹¹.

Hur valde vi då ut våra intervjupersoner? Som vi tidigare nämnt var vi i första hand intresserade av att intervjua ledande personer inom de båda utvecklingsmiljöerna. Devisen ”centralt placerade källor” blev således tillämplig i vår intervjuprocess¹². En problematik som Zølner *et al* uppmärksammar gjorde sig dock påmind i arbetet, nämligen att det i studiet av nätverk kan vara svårt att ringa in de centrala aktörerna. I våra fall fanns det förvisso formella förteckningar över vilka som deltog i utvecklingsprocesserna, men det var tveksamt om dessa gav en helt rättvisande bild av de verkliga förhållandena. Av den anledningen valde vi i något fall att komplettera vårt ursprungliga urval genom tips från intervjupersonerna, den s.k. ”snöbollsmetoden”. Ett sådant tillvägagångssätt kan kritiseras ur demokratisynpunkt eftersom personer utanför etablerade kretsar riskerar att exkluderas¹³. Då vår ambition

⁸ Jfr Esaiason *et al* 2002 s.286

⁹ Eriksson 2005 s.113-129

¹⁰ Zølner *et al* i Bogason & Zølner 2007 s.125-126

¹¹ Zølner *et al* i Bogason & Zølner 2007 s.146-147

¹² Jfr Esaiason *et al* 2002 s.286

¹³ Zølner *et al* i Bogason & Zølner 2007 s.132

var att genomföra elitintervjuer menar vi dock att den typen av kritik inte är särskilt relevant i vårt fall. Det var däremot av största vikt att låta såväl tjäns-
män som politiker komma till tals. Dessutom valde vi medvetet, mot bak-
grund av politikområdets manliga dominans, att intervjua de få kvinnor som
vi kunde hitta i ledande ställning.

Vad gäller antalet genomförda intervjuer anser vi att 11 stycken är ett
lämpligt antal för att syftet med vår studie skall kunna uppnås. Esaiason *et al*
ger rådet att intervjua ett litet antal om man ska genomföra en undersökning
som bygger på samtalsintervjuer. Underlaget blir sällan bättre om det består
av 30 personer istället för 15, resonerar de och betonar att det viktigaste är att
intervjuerna är väl förberedda och att de personer man väljer är omsorgsfullt
utvalda¹⁴.

Slutligen bör vi säga några ord om hur intervjuerna genomfördes i prakti-
ken. Intervjuerna ägde rum på intervjupersonernas arbetsplatser och pågick
mellan 1 och 1,5 timme. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberas ef-
ter intervjutillfällena i dess helhet. Ingen av respondenterna utlovades ano-
nymitet, men i något fall blev vi ombedda att återkomma om vi ville använda
citat från personen i texten. Intervjuerna var semistrukturerade till sin karak-
tär så till vida att de utgick från en intervjuguide med förutbestämda teman,
men samtidigt lämnade ett stort utrymme för intervjupersonerna att tala fritt
och bidra med egna infallsvinklar. De temabundna frågorna fick således ef-
terhand kompletteras i intervjusituation med uppföljande och direkta frågor
för att ge samtalen djup och dynamik¹⁵.

Under processens gång fick vissa relationer och händelser större utrymme
i intervjuerna än vad som först var planerat, medan andra aspekter tonades
ner. På så sätt kom vår datainsamling och analys att i viss mån gå in i var-
andra, något vi bedömde som fruktbart för vår studie. Eriksson, som använ-
der sig av ett liknande angreppssätt, skriver att man genom att påbörja analy-
sen i ett tidigt stadium möjliggör för justeringar och fördjupningar som kan
vara nödvändiga för att besvara studiens frågeställningar¹⁶. I vårt fall blev det
till exempel i ett tidigt skede tydligt att tillväxtprocesserna i Gnosjöregionen
var tämligen insomnade sedan ett par år tillbaka, vilket gjorde det motiverat
att delvis lyfta blicken och beakta exempelvis relationen mellan Gnosjö och
de övriga delarna i Jönköpings län.

¹⁴ Esaiason *et al* 2002 s.286

¹⁵ jfr Esaiason *et al* 2002 s.290f

¹⁶ Eriksson 2005 s.118

1.4 Disposition

Rapporten disponeras i sex kapitel. I nästa kapitel – *Politisk styrning och regionalt utvecklingsarbete* – presenteras studiens teoretiska utgångspunkter. Den övergripande teoretiska ansatsen hämtas från statsvetenskaplig styrningsteori och för att vägleda den empiriska framställningen används även teorier rörande organisering, demokrati, jämställdhetsintegrering samt lärande. I kapitel tre, benämnt *Från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik*, lämnas inledningsvis en översiktlig historik över politikområdets framväxt, utveckling och förändring under de senaste 25 åren. I kapitel fyra – *Organisering av regional utveckling* – ges en grundläggande karakteristik av hur studiens två regionala utvecklingsmiljöer (Halland och Gnosjöregionen/Jönköpings län) organiserat sitt regionala utvecklingsarbete. I det femte kapitlet – *Demokrati, jämställdhet och lärande i regionala tillväxtprocesser* – behandlas tre mer normativt grundade analyser av i vilken utsträckning man i Halland respektive i Gnosjöregionen & Jönköpings län förmått hantera de tre grundläggande värdena i den aktuella utvecklingspolitiken. Rapporten avslutas med ett kapitel kallat *Att styra regionala utvecklingsprocesser* där vi utifrån governanceteori summerar studiens viktigaste slutsatser.

2. Politisk styrning och regionalt utvecklingsarbete

2.1 Inledning – nyregionalism och politisk styrning

Syftet med detta kapitel är att presentera studiens teoretiska utgångspunkter. Huvudsyftet med forskningsarbetet är att studera möjligheter och hinder att politiskt styra regionala utvecklingsprocesser. Den grundläggande styrningspolitiska förändringen inom den regionala utvecklingspolitiken har, som antytts redan i kapitel ett, bestått i en omvandling från en mellanregional och geografiskt omfördelande politik till en politik där tillväxtbetingelserna inom en given region givits prioritet. Den traditionella regionalpolitiken har förvandlats till regional utvecklingspolitik med målet att skapa en långsiktig hållbar ekonomisk tillväxt. Denna omvandling har också inneburit att den politiska styrningen har skiftat karaktär. Den av den centrala statsmakten dirigerade regionalpolitiken, där länsstyrelserna på regional nivå spelade huvudrollen, har blivit till en politik där en mångfald av lokala och regionala aktörer förutsätts spela en större roll än tidigare. Integreringen av svensk regionalpolitik till EU:s strukturfonds- och sammanhållningspolitik har ytterligare kommit att understryka vikten av att få till stånd horisontellt verksamma partnerskap och nätverkskonstellationer som bärande delar i regionpolitiken.¹⁷

Vill vi beskriva denna styrningspolitiska förändring är det också möjligt att utgå från grundläggande idéer formulerade inom det som brukar benämnas *nyregionalismen*. Nyregionalismen utvecklades i internationell regionforskning redan under 1980-talet och fick ett genombrott i svensk politik under de första åren på 1990-talet. I Sverige fick denna typ av berättande stort utrymme i de analyser som presenterades inom ramen för projektet *Sverige i framtidens Europa* som utvecklades i samarbete mellan Institutet för framtidsstudier och CERUM vid Umeå universitet. I ett antal volymer presenterade tongivande forskare från flera discipliner (nationalekonomi, företagsekonomi, ekonomisk geografi, statsvetenskap) nyregionalismens perspektiv på samhällsutvecklingen och på behovet av politiska reformer.¹⁸

¹⁷ se t.ex. Lindström 2005

¹⁸ Törnqvist 1993, Nilsson 1995, Johansson 1993, Gidlund 1993. Böckerna, som presenterades i en gemensam serie publicerade på Liber-Hermods förlag, var författade av Gunnar Törnqvist *Sverige i nätverkens Europa. Gränsöverskridandets former och villkor*, Börje Jo-

Nyregionalismens 'berättande' byggdes på en föreställning om ekonomins omvandling från ett industrisamhälle till ett allt starkare informations- och tjänstesamhälle. Viktigt i berättandet var också att samhällena från 1980-talet genomgått en alltmer accentuerad ekonomisk, social och politisk globalisering. En väsentlig slutsats, med betydelse för den politiska styrningen av den regionala utvecklingspolitiken, var att samhällsomvandlingen totalt sett kommit att verka i riktning mot ökad betydelse för dels det globala och dels för det lokala och regionala samhällslivet. Konsekvenserna för den lokala och regionala ekonomin ansågs bl.a. innebära förändringar i termer av

- att alltmer av näringslivets verksamhet utspelar sig i regionalt baserade, men gränslöst orienterade, nätverksrelationer,
- att utrymmet för informations- och servicebaserad produktion ökar snabbt
- att det sker en snabb rumslig förskjutning av företag där mer arbetskraftsintensiv produktion flyttas till s.k. nyindustrialiserade länder och där det även i övrigt
- sker allt snabbare företagsförflyttningar både inom och mellan olika regioner.

Forskningens fokus kom, mot bakgrund av ovanstående förändringsprocesser, att läggas på villkoren för ett positivt innovationsklimat i regionen och på möjligheterna att undanröja olika typer av 'barriärer' för att minska 'friktionen' i de nya interaktionsnätverk som utvecklats i ekonomin. När det gällde frågan om behovet av politiska reformer på regionnivån utgjorde åtminstone fyra aspekter gemensamma nämnare: För det första att satsa på infrastrukturpolitik i bred mening med avsikten att stimulera företagsrörelser. För det andra att lyfta fram större städers betydelse som drivkraft för en regions utvecklingspotential. För det tredje att anpassa de statligt fixerade länsgränserna efter ett funktionellt regionbegrepp (dvs. större regioner) samt att, för det fjärde, satsa på en regional utvecklingspolitik med ambitionen att förbättra regionens innovationsklimat. I samtliga delar förordade forskarna att politiken och aktiviteterna borde få växa underifrån med lokala och regionala intressenter som drivande aktörer.

Tveklöst har nyregionalismen fått en närmast formativ betydelse för styrningen av den regionala utvecklingspolitiken. Ambitionen att mobilisera ak-

hansson *Ekonomisk dynamik i Europa*, Jan-Evert Nilsson *Sverige i förnyelsens Europa* samt Janerik Gidlund *Den nya politiska konserten*. Betydelsefull i sammanhanget var också professor Åke E. Andersson som vid denna tid var chef för Institutet för framtidsstudier.

törer och intressen i lokala och regionala miljöer, betydelsen av arbete i horisontella nätverkskonstellationer, betydelsen av att tillvarata informations- och kunskapsresurser i partnerskapsmodeller, betoningen av infrastruktursatsningar och utpekandet av storstäderna som tillväxtpoler kräver nya typer av politiska instrument och organisationsformer. Internationell politologisk forskning har visat att politisk styrning inom flera andra policyfält (t.ex. arbetsmarknadspolitik, miljöpolitik, trafikpolitik) uppvisar liknande utvecklingsdrag som noterats för den regionala utvecklingspolitiken. Vi kommer därför i denna studie att anknyta till den internationellt orienterade forskning som utnyttjat begreppet *governance* som analytisk vägledning.¹⁹ Utgångspunkten för den typen av analytisk vägledning utgörs av att statens policyskapande roll inte längre kan ses som en process som relativt ensidigt kontrolleras uppifrån med hjälp av traditionella policystyrningsinstrument som lagstiftning, budgetreglering, informations- eller organisationsstyrning.²⁰ Låt oss därför i nästa delavsnitt fördjupa beskrivningen av internationell *governance* forskning.

2.2 *Governance*

Styrningsrelationerna inom den regionala utvecklingspolitiken uppvisar, som vi ska se i kapitel tre, en betydande organisatorisk och styrningsmässig komplexitet. Forskningen om politisk styrning har allt oftare kommit att understryka just komplexiteten i de styrningsrelationer som analyseras. Flera forskare har försökt fånga denna komplexitet genom att analytiskt tala om en övergång från styrning genom *government* till styrning genom *governance*.²¹ Vi skulle kunna säga att *governance* styrning innefattar styrformer som har det gemensamt att de avviker från den traditionella statliga förvaltningsstyrningen (som bygger på hierarkiska relationer, på representativ demokrati och på regel- och budgetstyrning från den centrala statsmakten) och där man istället kommit att betona styrning genom nätverkskonstellationer, partnerskap, självstyrelseorgan, nya ledarskapsmodeller etc.

En framträdande brittisk *governance* forskare, Janet Newman, noterar i en forskningsöversikt inte mindre än 10 olika konsekvenser för samhällsstyrningen i övergången från *government* till *governance*. Några av dessa beskriver utvecklingen som (1) en övergång från hierarkisk styrning till nätverksstyrning, (2) interaktion mellan offentliga och privata/ideella aktörer i själv-

¹⁹ se flera av inläggen i Torfing & Sörensen 2007,

²⁰ jfr Lundquist 1987

²¹ Rhodes 1997, Pierre & Peters 2000, Newman 2005.

styrande partnerskap, (3) styrning genom projektarbete, (4) betoning av ledarskap och förhandlingsförmåga samt (5) utveckling av samordningsmekanismer för att åstadkomma en politik 'underifrån' med lokala och regionala organisationer som drivande aktörer etc.²²

En metodologisk tematik i forskningen om governancestyrningen har i hög grad handlat om att utveckla en ny analytisk verktygslåda för att bättre förstå den typen av förändringstendenser. Det har rört behoven av att revidera alltifrån statsteorins olika analytiska huvudfrågor ner till förvaltningspolitiska och organisationsteoretiska analyser av implementering och styrning. Till detta har governanceforskningen kommit att inbegripa såväl normativa som mer deskriptiva analysmoment. Analyser av nätverkskonstellationer och partnerskapsarrangemang föder naturligtvis frågor om politikens normativa grundvalar. En del menar att exempelvis partnerskap innehåller en positiv flexibilitet och tar fasta på en gemensam vilja att lösa angelägna samhällsproblem medan andra riktar kritiska frågor rörande partnerskapens dolda maktordning och bristen på offentlig insyn och transparens.²³

Därmed är också begreppet governance mångtydigt och omtvistat. Den brittiske förvaltningsforskaren, R.A.W Rhodes, identifierar i en begreppsöversikt inte mindre än sju olika betydelser medan en annan forskare, Paul Hirst, nöjer sig med fem versioner i användningen av governancebegreppet. Den svenske statsvetaren Jon Pierre har i ett antal böcker problematiserat och utvecklat begreppet. Han hävdar att governancebegreppet äger relevans i ett brett spektrum av teoretiska ansatser även om den grundläggande frågan inom forskningsfältet är att utveckla referensramar för att analysera statens roll som samordnare av skilda politikområden.²⁴ Vi kan alltså räkna in en rad olikartade perspektiv, ansatser, analysmodeller osv. inom forskningsfältet ifråga. Vi ska i den här studien rikta uppmärksamhet mot vilka möjligheter och hinder som finns för att styra den regionala utvecklingspolitiken.

Vi kommer att, på ett allmänt plan, att problematisera den regionala utvecklingspolitiken med hjälp av begreppet 'network governance' som vi definierar med hjälp av de danska förvaltningsforskarna Bogason & Zölner enligt följande:

We use the concept of network governance as an analytical means to catch a movement of politics and administration towards being inter-

²² se Newman 2001.

²³ Newman 2001, s. 16f och bland forskare med ett kritiskt perspektiv Elander 1999, Hudson & Rönnblom 2003.

²⁴ Pierre & Peters 2000, Pierre 2000.

twined in various forms of interactive networks which in many cases are not prescribed by constitutions, legal frameworks or statutes. Network governance is neither market nor government nor civil society, it is a hybrid organizational form²⁵

Med detta begrepp preciseras de aspekter som vi hittills lyft fram rörande governancestyrning. Sörensen & Torfing utvecklar definitionen i fem punkter enligt följande:²⁶

1. en relativt varaktig och horisontellt verksam grupp av självständiga aktörer (offentliga, halvoffentliga, privata) vars interaktion bygger på att aktörerna är sinsemellan beroende av varandra
2. interaktion genom förhandlingar som karakteriseras av att vara en blandning av såväl klassisk förhandlingsutbyte som av deliberativa samtal – förhandlingarna kännetecknas av att inte bara hantera klassiska förhandlingskonflikter utan också att bygga upp en gemensam förståelse och att utveckla ett gemensamt lärande
3. politik som bedrivs inom ett institutionellt baserat ramverk bestående av vissa normativa, kognitiva och imaginära förutsättningar (såsom t.ex. regler, idéer, föreställningar, ideal, symboler, rutiner)...
4. möjligheter att självständigt utveckla nätverkets regler och samarbetsformer och utgår inte från hierarkiska styrningsrelationer (dock arbetar man naturligtvis inom vissa externt givna förutsättningar, t.ex olika typer av beslut och riktlinjer som tagits fram av den centrala statsmakten) ... och slutligen
5. ...produktion av offentliga nyttigheter av något slag

Detta perspektiv innebär att den centrala statsmakten har att utforma sina styrningspolitiska ambitioner, inte enbart och främst som klassisk styrning med hjälp av detaljreglering och budgetanslag, utan snarare i termer av att sätta ramar och ange övergripande förutsättningar för nätverkens aktiviteter. Den politiska styrningen utgår alltså främst från en mångfald av indirekta styrformer vars syfte är att uppnå samordnande effekter i ett givet politikområde. Vi kommer i likhet med en del policyforskare att precisera dessa övergripande perspektiv med hjälp av begreppet *metagovernance*. Metagover-

²⁵ Bogason & Zölner 2007, p. 5

²⁶ Sörensen & Torfing 2007, s. 9

nance innefattar något olikartade infallsvinklar och perspektiv. Man kan i forskningslitteraturen urskilja två huvudtyper av metagovernance:²⁷

- a. Styrning där den styrande parten är frånvarande (hands-off) i de konkreta policyprocesserna och utformar olika typer av övergripande förutsättningar för politikgenomförandet. Hands-off-styrningen kan i sin tur delas in i två skilda typer. Hands-off där styrningen utformas med hjälp av ekonomiskt-instrumentella faktorer som att kunna utveckla ekonomiska incitament, ställa krav på aktörssamordning, långsiktigt verksamma avtal eller att påverka yttre rambetingelser på andra sätt. Den typen av styrning brukar i institutionell teoribildning betraktas som rationalistisk och består ytterst av faktorer i aktörernas omgivning. Den andra typen av hands-off-styrning har ett mer kulturalistiskt innehåll, dvs. den styrande parten utvecklar styrinstrument som riktas mot aktörernas identiteter och deras meningsskapande i den politiska praktiken.²⁸
- b. Styrning där den styrande parten är närvarande (hands-on) i de konkreta policyprocesserna, men utan att utnyttja auktoritativa styrmedel. Den styrande parten fungerar istället som t.ex. medlare, projektkoordinator, idéskapare, utvärderare osv.

I följande tabell illustreras de olika typerna av metagovernance och traditionell förvaltningsstyrning²⁹

²⁷ se Sörensen 2006.

²⁸ Se t.ex. Rothstein 2003.

²⁹ Figuren är inspirerad av Sörensen 2006

Tabell 2:1. Metagovernance

Typ av styrning	Traditionell förvaltningsstyrning	Hands-on (metagovernance)	Hands-off 1 (metagovernance)	Hands-off 2 (metagovernance)
Innehåll	Den styrande leder och dirigerar genom auktoritativa beslut uppifrån.	Den styrande är närvarande men mer som jämlik partner tillsammans med andra aktörer. Styrning utan auktoritativt innehåll	Ekonomisk-instrumentell styrning – styrning genom att förändra yttre rambetingelser för politikaktiviteterna inom ett område	Kulturalistisk styrning – att påverka aktörernas värderingar, berättande (storytelling) och verklighetsuppfattning
Styrmedel	Lagstiftning och offentlig budgetstyrning styrmedel	Medling, koordinering, idéspredning, lärande.	Ekonomiska incitament, avtal, satsning på självstyrelse, territoriell förändring	Identiteter, meningsskapande, kultur- och förhandlingsklimat, visioner

Med introduktionen av begreppet metagovernance har förståelsen av den politiska styrningens möjligheter och problem genomgått en påtaglig metodologisk utveckling. En del forskare har hävdats att governanceforskningen utvecklats från en första till en andra generationens studier av samhällsstyrning. Sørensen & Torfing lyfter fram fyra frågeställningar som governanceforskarna i den andra generationens forskning bör ta som sin huvuduppgift.³⁰

1. How can we explain the formation, functioning and development of network governance?
2. What are the sources of governance network failure and the conditions of success?
3. How can *inter alia* public authorities regulate self-regulating governance networks through different kinds of metagovernance?
4. What are the democratic problems and potentials inherent to network governance?

³⁰ Sørensen & Torfing 2007

I den här studien kommer vi (se avsnitt 1.2), på ett övergripande plan, att problematisera styrningen av regionalpolitiken under den senaste 10-15 årsperioden utifrån frågor som dels handlar om organiseringsaspekter, dvs. statsmaktens försök att påverka hur man i regionala utvecklingsmiljöer organiserar det regionala utvecklingsarbetet, dels handlar det om styrningen av ett antal betydelsefulla förutsättningar inom politikområdet, nämligen demokrati, jämställdhetsintegrering och lärande. Vi kommer i det avslutande kapitel sex att summera dessa styrningspolitiska implikationer och vägledande för den summeringen kommer att vara en prövning av begreppet metagovernance, dvs. graden av hands-on respektive hands-off i de båda utvecklingsmiljöerna. Vi kommer i kapitel sex att summera studien rörande frågor om hur utvecklingsmiljöerna i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län bildats och utvecklats, om villkoren för framgångar och misslyckanden i dessa miljöer och de demokratiska implikationerna i sammanhanget.

2.3 Regionalpolitik – politisk styrning i interorganisatoriska fält

Vi ska i kapitel tre beskriva och analysera regionalpolitikens framväxt och utveckling i svensk politik och framställningen kommer att analyseras utifrån de här presenterade delarna i governanceteorin. Den analytiska uppgiften består i att ur ett historiskt perspektiv undersöka styrning av svensk regionalpolitik. Den bild av regionalpolitiken som lämnats av en rad samhällsforskare visar på ett politikområde med en rad institutionella spänningsförhållanden. Statsvetaren Ingemar Elander har en gång träffande karakteriserat regionalpolitiken som ett politikområde där det politiskt önskvärda ställts mot det ekonomiskt nödvändiga.³¹ Önskvärdheten av att styra politiken i riktning mot en rättvis geografisk fördelning mellan glesbygd och storstad har i realiteten alltid kommit att underordnas det ekonomiskt nödvändiga av att främja industrins arbetskraftsförsörjning eller alternativt att skapa ekonomisk tillväxt. I Jörgen Johanssons doktorsavhandling noteras att styrningen av regionalpolitiken i Sverige nästan alltid kommit att underordnas politiska överväganden inom andra sektorsområden såsom t.ex. arbetsmarknadspolitik, jordbrukspolitik och allmän näringslivspolitik.³²

I en rapport från ITPS pekar regionforskaren Bjarne Lindström på ytterligare styrningspolitiska konflikter i regionalpolitiken. Lindström framhäver särskilt spänningen mellan att förena målet att åstadkomma mellanregional utjämning i hela Sverige med det mer tillväxtorienterade synsättet att skapa

³¹ Elander 1978.

³² Johansson 1991.

inomregional utveckling i samtliga län i Sverige. I samma studie lyfter Lindström även fram spänningsförhållandet mellan territoriell samsyn i en given region kontra de styrningsambitioner som finns inom olika sektorspolitiska stuprör i samhällsorganisationen. Lindström menar att man i svensk regionalpolitik aldrig lyckats utvecklat en styrningsmodell som på ett tydligt sätt tar fasta på olikheterna i förutsättningar för att arbeta med regional utveckling inom sektoriellt respektive territoriellt baserade politikområden.³³

Dessutom är det värt att framhålla att regionalpolitiken, från dess initiering på 1960-talet och framåt, kommit att debatteras på grundval av en spänning mellan att organisera politikområdet utifrån principer om regionalt folkstyre eller via statlig ämbetsmannaförvaltning. En lång rad utredningar har behandlat regionalpolitikens ansvarsfrågor och i förenklade ordalag har det handlat om att å ena sidan förorda att landstingen som folkvalt organ bör ha huvudansvaret eller å den andra sidan att låta staten via länsstyrelserna vara ägare av det regionala utvecklingsarbetet. Konflikten är ännu idag olöst även om utvecklingen från 1990-talets början inneburit att folkstyrelsemodellen vunnit terräng genom den försöksverksamhet som bedrivs i Skåne respektive i Västra Götaland samt genom kommunala samverkansorgan som fått överta delar av statens ansvar för det regionala utvecklingsarbetet.³⁴

Med det ovan sagda har vi antytt att regionalpolitik representerar en mångfasetterad och komplex verksamhet ur styrningssynpunkt. Politikområdet bär med sig en rad institutionella spänningsfält och det är inte en alldeles enkel uppgift att ur ett historiskt perspektiv studera utvecklingsdrag i sammanhanget. Ambitionen är dock att åtminstone teckna de grova dragen i regionalpolitikens historia och de styrningsinstrument som utnyttjas. Huvuddelen av beskrivningen och analysen av regionalpolitikens utveckling från 1960-talet fram till dags dato kommer att göras i kapitel tre. Därefter är tanken att fördjupa de empiriska analyserna till att närmare belysa governancestyrningens karaktär i de regionala utvecklingsprocesserna i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län. Dessa analyser presenteras i kapitel 4-5. Fördjupning av analysen i de båda utvecklingsmiljöerna kommer att konkretiseras med hjälp av teorier på en mer operativ nivå:

- teorier om organisering
- teorier rörande demokrativärden
- teorier om jämställdhetsintegrering samt
- teorier om lärande.

³³ Lindström 2005

³⁴ Johansson 2008

I det följande ska teorianvändningen preciseras och det kan vara värt att redan inledningsvis framhålla att teorierna, som också kommer att bli tämligen skissartat presenterade, överlappar varandra på olika sätt. En gemensam nämnare är alltså att de samtliga har analytiska kopplingar till den ovan presenterade governanceteorin. De skiljer sig dock i ett väsentligt avseende genom att teorierna om organisering främst syftar till att empiriskt vägleda den fortsatta analysen i de båda utvecklingsmiljöerna medan teorierna om demokrati, jämställdhet och lärande har ett normativt innehåll, dvs. vår ambition är att värdera de båda politikmiljöerna utifrån grundläggande normer och ideal.

Organisering av regionala utvecklingsprocesser

Innan vi går vidare i den teoretiska orienteringen kan det vara befogat att uppehålla oss en stund vid frågan om vad som egentligen studeras; det vill säga vårt analysfokus. Som tidigare nämnts är det regionala utvecklingsorganisationer som vi intresserar oss för och då i synnerhet organiseringsprocesserna kring dessa. Vi vill här utveckla diskussionen om vilken innebörd vi lägger i vårt analysfokus samt i någon mån klargöra i vilken forskningskontext vi ämnar placera vår studie i.

Statsvetaren Kjell-Arne Røvik framhåller att ett modernistiskt perspektiv, präglad av utvecklingsoptimism och en stark rationalistisk orientering, har dominerat organisationsforskningen hittills. Man har haft en stark tro på förändring och förbättring genom organisationer och aktörer som är kunniga och förnuftiga, och som har vilja och förmåga till inläring.³⁵ Ett liknande förhållningssätt har varit utmärkande för den klassiska policyanalysen. Eva Sørensen och Jacob Torfing menar att ett top-down orienterat synsätt länge var dominerande inom statsvetenskapen, vilket byggde på föreställningen om policyprocessen som en rationell beslutsprocess där problemet först blir identifierat, målsättningarna formulerade och lösningarna därefter implementerade. Politiken antogs under alla omständigheter eftersträva de mest optimala lösningarna.³⁶

Med tiden har dock de rationalistiska skolorna kommit att utmanas av nya perspektiv på politikens organisation och genomförandeprocesser. Inte minst har nyinstitutionalismens fokus på institutionella omgivningar med socialt skapade normer och konventioner varit betydelsefull för utvecklingen.³⁷ De politiska processernas kontextberoende, förändringsbenägenhet och ofta rent

³⁵ Røvik 2000 s.30-31

³⁶ Sørensen & Torfing 2005 s.178

³⁷ Jfr Røvik 2000 s.34

slumpmässiga utfall har lyfts fram och visualiserat en bild av politikens funktionssätt som långt ifrån enbart rationellt. Sørensen och Torfing skriver att policys i hög grad tar form i ett komplext samspel mellan centralt vedertagna program, lokala politiker, tjänstemän och åtskilliga organiserade intressen utanför politikens regelrätta sfär.³⁸

Mot bakgrund av de nya perspektiven blir det befogat att aktualisera diskussionen om hur politik kan och bör studeras. Inom governanceforskningen ifrågasätter man förtjänsten av en ensidig fokusering på etablerade organisationer och centralt formulerade program, och framhåller istället samspelet mellan olika aktörer som grundläggande för hur politik konstitueras. Peter Bogason och Mette Zølner beskriver hur intresset för traditionella parlamentariska och byråkratiska processer utmanas av idén om att politik snarare bör analyseras nedifrån och upp. De aktörer som i realiteten interagerar med varandra och resultaten därutav skall, resonerar de, betraktas som den faktiska policyprocessen.³⁹

Vi har under arbetets gång kommit till insikt om att ett liknande synsätt på politikens funktionssätt är det mest fruktbara i vårt fall. Istället för att begränsa analysen vid ett visst program eller en organisation låter vi intervjupersonernas utsagor om hur de upplever olika processer vara styrande för vår förståelse av hur den regionala utvecklingspolitiken de facto kan fungera. Utvecklingsmiljöerna lyfts därför fram som ständiga interaktioner mellan olika aktörer och strukturer, vilka sällan är helt överensstämmande med formella beskrivningar. Som Lennart Lundquist påpekar kan nätverk och organisationer utgöra strukturer på en nivå och aktörer på en annan. Relationerna präglas ofta av en hög grad av dynamik; strukturer kan byta plats och skifta i betydelse för aktörerna över tid.⁴⁰ Inom den regionala utvecklingspolitiken tycks Lundquists beskrivningar vara särskilt träffande. Intervjupersonerna vittnar om processer där olika program och projekt avlöser varandra, där gamla aktörer faller bort och nya tillkommer samt där maktförhållanden med tiden ofta förändras. Inte sällan beskrivs resultaten av processerna som mer slumpartade än målrationellt kalkylerade. Mot denna bakgrund försöker vi att inte låsa oss vid förutfattade meningar om hur politiken bör implementeras, utan analytiskt fokusera på de processer som faktiskt äger rum.

Governancestyrningen implicerar nya och mer komplicerade sätt att organisera politiska uppgifter. För att konkretisera governancestyrelsens betydelse i regionala utvecklingsprocesser krävs analytiska kategorier för hur

³⁸ Sørensen & Torfing 2005 s.178f.

³⁹ Bogason & Zølner 2007 s.4f, se även Sørensen & Torfing 2005 s.178f

⁴⁰ Lundquist 2001 s.21

organisering går till. Grundläggande för teorier om organisering är deltagande. Politisk organisering är processer där aktörer handlar för att gemensamt definiera och åtgärda samhällsproblem. Deltagandet har, för att kunna sägas vara en organiseringsprocess, en viss regelbundenhet och är i någon mån formbunden, men inte nödvändigtvis formellt reglerad. Organisering är alltså en process vars resultat sannolikt oftast blir till en ny organisation, även om det inte behöver vara fallet. En organiseringsprocess kan stanna av någonstans på vägen, vilket dock inte behöver betyda att den då blir ointressant att studera⁴¹.

Enligt Lennart Lundquist, som utvecklat en konkret operationalisering, innebär organisering en process där aktörernas *preferenser*, dvs. rangordningen av aktörernas mål och önskningsar, omsätts till *prioriteringar* som är de aktuella riktlinjerna i samband med det aktuella handlandet.⁴² Preferenserna och prioriteringarna måste, för att få till stånd en konkret organiseringsprocess, kopplas till dels *resurser* (pengar, kapital, personal, information), dels *handlingsförmåga*, dvs. utvecklade instrument eller redskap att handla. Den aktuella organiseringsprocessen drivs fram av enskilda individer i en oftast mycket komplicerad process där Lundquist identifierar fem variabler som väsentliga för att förstå organiseringsprocessens förlopp och utfall:

- *Strukturering* anger hur den interna resurs- och maktfördelningen går till.
- *Roller* är själva enheterna i organisationens arbetsfördelning och bestämmer vad en viss person får och bör göra i organisationen.
- *Procedurer* reglerar och samordnar rollernas interaktion och utgörs av de metoder eller tekniker som organisationen utnyttjar i sin verksamhet.
- *Kultur* är de normer som binder samman aktörerna och består av dominerande värden och verklighetsuppfattningar som medlemmarna i organisationen har.
- *Rum* berör organisationens geografiska aspekter och kan gälla den geografiska räckvidden för verksamheten, ortsmässig organisation eller utformningen av organisationens lokaler osv.

⁴¹ se Bostedt 1991, kap. 3,

⁴² se Lundquist 1987, Lundquist 1998, jfr även Bogason 2000, s. 98f.

Om vi uttrycker det nyss sagda i en något annorlunda språkdräkt kan sägas att en organiseringsprocess utgår från ett antal individers mål eller önskningsar (rangordnade preferenser) att åstadkomma någon form av förändring. För att uppnå målen krävs resurser som pengar, kunskaper och/eller personal som i sin tur ingår i en institutionell ordning eller strukturering där det finns specifika roller, en grundläggande kultur, utvecklade arbetssätt eller procedurer och en bestämd rumslig karaktär. Grundtanken är att de fem organiseringsvariablerna, som i sig är föränderliga eller dynamiska, utgör kanaler genom vilka aktörernas preferenser eller avsikter omvandlas till handling. Betraktat i ett governanceperspektiv har variationen och komplexiteten i dessa processer ökat väsentligt under de senaste årtiondena. Den analytiska uppgiften, som i huvudsak kommer att göras i kapitel fyra, består i att visa hur dessa typer av organiseringsfrågor gestaltar sig i processer rörande regional utvecklings- och tillväxtpolitik i Halland och gällande Gnosjöregionen & Jönköpings län.

Demokrativärden i regional utvecklingspolitik

En del i governanceteorins problematiseringar av politisk styrning har riktat uppmärksamhet åt demokratimässiga frågor. Ofta har dessa frågor behandlats i termer av att governancestyruing utmanar de traditionella demokratimodellerna och att det anses finnas ett växande behov av demokratiskt nytänkande etc. Om vi betraktar den regionala utvecklingspolitiken kan noteras att ett stort antal analyser uppmärksammat politikområdets alltmera komplicerade organiseringsprocesser och dess nära nog oöverskådliga organisationsflora. Med detta har också regionpolitikens legitimitetsmässiga och demokratiska grunder kommit att debatteras allt mer intensivt. Vilket stöd och samtycke har egentligen den regionala utvecklingspolitiken fått från enskilda medborgare, från organisationsliv och från de politiska partierna? Och är inte risken stor för att de ökande inslagen av governancestrukturer leder till ökad makt för en elit av experter, tjänstemän och organisationsföreträdare?

En bärande tanke i den svenska regionaliseringen under de senaste 10-15 åren har varit tesen att en starkare demokratisk förankring också leder till en mer framgångsrik och effektiv regional utvecklingspolitik. Självstyrelsetänkandet har under denna period fått ett större utrymme i den allmänna regionalpolitiska debatten och kungstanken i sammanhanget har varit att utvecklingspolitik och dess organisering bör växa fram underifrån med lokalt och regionalt förankrade aktörer som drivande partners.⁴³ En grundläggande

⁴³ se SOU 1995:27, prop. 1996/97:36, prop. 2001/02:4, SFS 2007:713 (§10), Jerneck & Sjölin 2000, Krantz 2002, Johansson 2005.

forskningsuppgift bör därför vara att studera i vilken mån vi idag kan tala om att politikområdet uppfyller grundläggande demokratiska grundnormer och processvärden. Vi ska därför skapa en demokratiteoretisk analysram i syfte att värdera det regionala utvecklingsarbetet i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län ur demokratisynpunkt. Att på detta sätt på förhand definiera demokratins normativa värden och ideal är nödvändigt eftersom demokrati-begreppet annars riskerar att bli till ett tomt honnörssord som kan betyda i stort sett vad som helst.⁴⁴

Analysramen består av två huvuddelar. För det första ett antal demokratiska *grundnormer och ideal*. För det andra ett antal *normativa processvärden* mot vilka vi kommer att empiriskt analysera demokratikvaliteter i våra två utvecklingsmiljöer i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Analysen av demokrativärden kommer att genomföras i de etablerade demokratiska institutioner som är ledande i arbetet med de regionala utvecklingsinsatserna i respektive region. I summering kommer vi att använda följande analysram:

1. Demokratiska grundnormer och ideal. Analysen kommer att utgå från tre grundläggande ideal:

- a. Medborgarna i den politiska styrelsen bör besitta samma grundläggande människovärde, dvs. att den förda politiken i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län är att betrakta som aktiviteter som faller under den offentliga maktutövningen och att denna då också bör ske med *största möjliga respekt för alla medborgares lika värde*
- b. Medborgarna i den politiska styrelsen bör ses som lika kvalificerade att delta i och ansvara för den politiska verksamheten. Detta innebär att det inte finns någon anledning att utesluta några medborgare från de politiska beslutsprocesser som försiggår i det regionala utvecklingsarbetet i Halland respektive i Gnosjöregionen & Jönköpings län. *Alla har tillräckliga kvalifikationer för att delta och ta ansvar för den regionala utvecklingspolitiken.*
- c. *Medborgarna i den politiska styrelsen bör ges likvärdiga förutsättningar att komma till tals och få sina intressen hörda i de politiska processer som leder fram till politiska beslut och visionsdokument i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län*

⁴⁴ Vi kommer att använda en analysram som utvecklats av Hall m.fl. (2005) men som i sin tur bygger på främst Robert Dahl (1989).

2. Demokratiska processvärden. För att uppnå demokratiskt legitima processer och institutioner inom ett politikområde är det enligt vår uppfattning av centralt värde att ett antal demokratiska processvärden är tillgodosedda. I denna studie konstruerar vi därför ett urval av sådana processvärden med avsikten att kritiskt pröva i vilken grad dessa är tillgodosedda i de båda utvecklingsmiljöer som analyseras i denna studie. Följande processvärden kommer att granskas:

- a. *Effektivt medborgerligt deltagande*, dvs. att medborgarna i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län bör ges möjligheter att delta aktivt och kontinuerligt i den politiska styrelsen och att de styrande bör stå i regelbunden kontakt med medborgarna genom förekomsten av en öppen och argumenterande opinionsbildningsprocess.
- b. *Ansvar*, dvs. att medborgarna i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län bör erhålla goda möjligheter att kontinuerligt ställa de styrande till ansvar för den förda politiken. De styrande bör vara underkastade en regelbunden institutionell kontroll och tydliggjort ansvarsutkrävande.
- c. *Öppenhet*, dvs. att medborgarna ska ges likvärdiga möjligheter att bilda sig en självständig och kritisk uppfattning om de mål och medel som placeras på den politiska dagordningen i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län.
- d. *Dialog*, som är nära förknippat med öppenhet och avser medborgarnas möjligheter till insiktsfullt deltagande och diskussion. De politiska processerna i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län bör bedömas efter hur väl de ger medborgarna möjligheter till att diskutera och tydliggöra sina ståndpunkter och bryta dessa mot andras ståndpunkter i frågor som behandlas i de båda utvecklingsmiljöerna.

I den kommande analysen kommer vi att granska hur man i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län förmått tillgodose de ovan presenterade idealen och angivna processvärden. För att hantera denna analys kommer vi att i kapitel fyra (om organiseringsaspekter i Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län) att presentera de aktuella demokratiska institutioner som ansvarar för de demokratiska grundvärdena i respektive region.

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhet mellan kvinnor och män är av grundläggande betydelse för demokratins utveckling. Det övergripande målet för Sveriges jämställdhetspolitik är ett samhälle där kvinnor och män skall ha samma makt att forma sam-

hället och sina egna liv. Ett viktigt delmål i strävandena är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet⁴⁵. Sedan mitten av 1990-talet är huvudstrategin för den svenska jämställdhetspolitiken jämställdhetsintegrering. Syftet med strategin är att flytta jämställdhetsfrågorna från en sidoordnad position till att ingå i verksamhetens huvudfåra. Rådande normer och strukturer skall ifrågasättas inom varje särskilt område och, om så fordras, resultera i en omfördelning av resurser och inflytande⁴⁶.

I linje med jämställdhetspolitikens mål skall även den regionala tillväxtpolitiken jämställdhetsintegreras. Flera forskare har dock varit kritiska till huruvida målen uppfyllts. Kulturgeografen Tora Friberg uppmärksammade i början av 1990-talet regionalpolitikens benägenhet att gynna män framför kvinnor⁴⁷. De ojämslidda strukturerna gjorde sig därefter påmindu i arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Flera rapporter visade att de regionala partnerskap som bildades ofta dominerades av män⁴⁸. Förhållandet bidrog till en skärpning av de politiska riktlinjerna i den regionalpolitiska propositionen år 2001. Tillväxtavtalen beskrevs som ett viktigt instrument för jämställdhetsarbetet, men tydligare strategier, bättre metoder och mer utbildning ansågs vara nödvändigt inför den kommande programperioden. Särskilda insatser för kvinnor skulle kompletteras med genusmedvetna analyser och projekt av mer övergripande slag⁴⁹. Enligt kulturgeografen Gunnel Forsberg är dock mönstren seglivade och intresset för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i utvecklingsarbetet har, trots den skärpta politiska retoriken, oftast varit måttligt bland de regionala aktörerna:

Den sammantagna kritiken från utvärderingarna av strukturfonder och tillväxtprogram har bitvis varit hård. I vissa fall anses man helt underlåtit att beakta genusperspektivet i programmen, i andra finns goda formuleringar som trots storstilade planer, inte lyckats avsätta några avtryck i de konkreta projekt som sjösatts.⁵⁰

⁴⁵ Prop. 2005/06:155

⁴⁶ Prop. 1994/95:147

⁴⁷ Friberg 1993

⁴⁸ T.ex. Sundin 1999, Westerberg 2000

⁴⁹ Prop. 2001/02:4 s.51-53

⁵⁰ Forsberg 2005 s.174

I den här studien är vår ambition att lyfta fram hur regionala tjänstemän och politiker resonerar kring jämställdhet utifrån deras politiska vardag. Tidigare forskning ger oss vägledning i vilka teoretiska infallsvinklar som kan vara relevanta att fästa avseende vid i vår framställning.

Utifrån ett styrningsperspektiv blir det principiellt intressant att diskutera vad som händer när jämställdhetspolitikens arbetsformer möter den regionala utvecklingspolitikens governanceinspirerade modeller. Statsvetaren Gun Hedlund menar att idén om det jämlika nätverket där parterna möts i samverkan för att arbeta mot ett gemensamt mål inte stämmer överens med könsrelationer som i sig är hierarkiska. Hon skriver att synen på nätverk, partnerskap och samverkan tar udden av idén att frågor kan drivas utifrån en könsdimension⁵¹. Även statsvetarna Christine Hudson och Malin Rönnblom är kritiska till att partnerskapsbildningar ofta framställs som uteslutande positiva. Partnerskapstanken bygger på att inga konflikter existerar och att målet är oklanderligt, påpekar de⁵². Ursula Hård, som har intervjuat jämställdhetsarbetare om deras erfarenheter av att delta i regionala partnerskap, konstaterar att det ofta har varit svårt för nya grupper att bli delaktiga i utvecklingsarbetet eftersom de mer etablerade aktörerna ofta har haft upparbetade kontakter och nätverk. De få kvinnor som har deltagit har ofta fått personifiera jämställdhetsfrågorna, något som sällan har drabbat män på samma sätt⁵³. Vidare är kulturgeograferna Katarina Pettersson och Ylva Saarinen kritiska till hur begreppet kluster används i regional utvecklingspolitik. Enligt dem framställs ofta kluster som ett könsneutralt begrepp byggt på samförstånd. I praktiken har det dock oftast varit manliga nätverk som har avsetts när klusterbegreppet har använts⁵⁴.

En viktig aspekt är även hur tillväxtpolitiken fylls med innehåll. Hudson och Rönnblom skriver att tillväxt kan betraktas som ett självklart gott politiskt mål kring vilket det råder konsensus, men att målsättningen i realiteten har olika betydelser för olika aktörer och att vissa aktörers definitioner räknas som mer vederhäftiga än andras.⁵⁵ Flera forskare har argumenterat för att kvinnor som grupp tilldelas en perifer plats i den regionala utvecklingspolitiken medan den manliga dominansen tas för given och sällan benämns. Enligt Hanna Westberg identifieras inte jämställdhet som viktigt om det inte fram-

⁵¹ Hedlund 2002, 2004

⁵² Hudson & Rönnblom i Brynielsson 2003 s.92

⁵³ Hård i Westberg 2005 s.72, 77

⁵⁴ Pettersson & Saarinen 2004 s.17, Saarinen 2005

⁵⁵ Hudson & Rönnblom i *Kommunal ekonomi och politik* Volym 11 nr 1 2007

ställs som ett vinna-vinna koncept⁵⁶. Sociologen Marianne Bull *et al* beskriver hur jämställdhet oftast förblir en icke-fråga i sammanhangen, alternativt adresseras som en ”kvinnofråga” i marginalen:

I skildringar av svensk regionalpolitik diskuteras oftast inte könsdimensionen. Presentationerna är i huvudsak könsblinda med undantag för vissa marginella tillägg rörande kvinnor. Det talas om företagande och ”kvinnors småskaliga företagande” eller om lokalt utvecklingsarbete och ”kvinnors lokala utvecklingsarbete” som om alla kvinnor bedrev företag och utveckling på ett liknande sätt.⁵⁷

Dragit till sin spets framträder frågan om ifall den regionala tillväxtpolitikens arbetsformer och innehåll står i motsättning till målet om jämställdhetsintegrering. Mot den bakgrunden behandlar vi i avsnitt 5.4 de regionala aktörernas utsagor om jämställdhet.

Lärande i regionala utvecklingsorganisationer

Vi ska avsluta den teoretiska preciseringen genom att komma in på ett antal grundproblem rörande möjligheterna att lära av de praktiska erfarenheter som görs i det regionala utvecklingsarbete som bedrivs i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Lärandebegreppet har blivit något av ett modeord i såväl ekonomiska som politiska system. Det talas om den lärande organisationen eller om en lärande politik osv. Om vi bläddrar bland de publikationer som exempelvis tagits fram av utvärderande myndigheter som ITPS, Statskontoret och Vinnova förekommer termen lärande frekvent. På sistone har det bara inom det regionalpolitiska området publicerats en rad rapporter om lärande med tidstypiska titlar som *Det regionalpolitiska experimentet – lärande nätverk för regional utveckling* (Statskontoret) eller *En lärande IT-politik för tillväxt och välfärd* (ITPS) eller *En lärande innovationspolitik* (Vinnova) etc.

Regionalpolitiken i Sverige har alltid knutits till en omfattande och av staten finansierad myndighetsforskning. Forskningsorganisationen har varierat genom årens lopp och idag svarar myndigheter som Vinnova, Nutek och ITPS för betydande insatser gällande utvärdering av regionala utvecklingsprocesser. Denna typ av utvärdering görs vanligtvis som tämligen övergripande analyser, ofta med syftet att yttra sig om politikområdets utveckling i ett nationellt perspektiv. Det är också svårt att ur denna myndighetsforskning

⁵⁶ Westberg 2005 s.48

⁵⁷ Bull *et al* 2001 s.38

hitta en gemensam syn (och därmed något som skulle kunna vara analytiskt användbart) på vad som avses med 'regionalt lärande'. Ibland är fokus riktat mot processerna (organiseringen) och ibland (eller både ock) är intresset riktat mot substanslärande (verksamheter, projektaktiviteter). I den här studien är syftet att stiga ner ett par trappsteg i analysnivån och ägna uppmärksamhet åt hur de politiska aktörerna i *konkreta processer på mikronivån* utvecklar sin förståelse och sitt lärande.

Vi ska därvid anknyta till ett perspektiv på lärande hämtat från den amerikanske statsvetaren Charles E. Lindblom. Den grundfråga som ska besvaras handlar om hur aktörerna i Halland respektive i Gnosjöregionen & Jönköpings län utnyttjar olika kunskapsresurser i syfte att lösa problem och att förbättra förhållanden i den regionala utvecklingspolitiken. Med problemlösning eller förbättring avser Lindblom, enkelt uttryckt, processer som *människor uppfattar* som verkningsfulla i mening av att ett samhällsligt förhållande omvandlas till det bättre i något eller några avseenden. I fokus för den kommande analysen av lärande står alltså aktörernas egna uppfattningar av vad man anser sig ha lärt sig och på vilka områden man anser sig ha helt eller delvis förbättrat situationen.

Frågeställandet i de aktuella utvecklingsprocesserna kommer att utgå från att kunskapsprocesser i den regionala utvecklingspolitiken försiggår i en kontinuerlig interaktion mellan olika aktörer med olika intressen, värderingar och förväntningar. I kunskapssökandet vägs en mångfald av kunskapsresurser samman. Det handlar om en blandning av politiska eller ideologiska förståelsehorisonter, om medborgerligt formulerade uppfattningar, om expertanalyser och eventuellt också om samhällsvetenskaplig forskning. Lindblom summerar sin syn på denna typ av lärandeprocesser på följande sätt:

Social problem solving, it will become clear, requires widespread inquiry and knowledge that even at their best will not look very scientific in the conventional sense. Inquiry is more varied than investigations by Plato's philosopher-king or by contemporary social scientists, systems specialists, or policy analysts. The required inquiry proceeds in a broad, diffuse, open-ended, mistake-making social or interactive process, both cognitive and political.⁵⁸

Lindblom utnyttjar det svåröversättbara begreppet 'probing' för att gestalta lärandeprocesser på denna nivå. Lärande genom probing antyder att människor söker, prövar i syfte att förstå, formulerar preliminära ståndpunkter och

⁵⁸ Lindblom 1990, s. 7.

agerar i anslutning till ett givet samhällsproblem. Lärande genom probing innebär också att prövningen av processerna ifråga sker på ett djuplodande sätt, den kan spänna över många problemkomplex, den sker i en situation präglad av osäkerhet rörande utfallet och den innehåller en beredskap att hantera risker av olika slag. Lindblom menar att lärande och problemlösning av detta slag inte kan liknas vid hur samhällsvetenskaplig forskning bedrivs eller att det enbart är lärande baserat på expertkunskap. Snarare hävdar Lindblom att vetenskap och expertis varken har en överordnad eller dominerande position i sammanhanget. Det handlar om 'probing', inte om 'proving'.

Ett problemlösnings- och lärandeperspektiv som betonar 'probing' i Lindbloms mening innefattar också implicita antaganden om politisk styrning. Lite förenklat uttryckt passar hierarkiska respektive målrationella styrningsprinciper sämre ihop med 'probing' jämfört med styrning genom öppna system respektive genom självstyrelse. Nu är just denna slutsats förenklad. Man kan naturligtvis på ett principiellt plan tänka sig att man i öppna system respektive i självstyrelsemodeller uteslutande låter vetenskaplig expertis avgöra vilka handlingsvägar som ska beträdas och man kan med hjälp av hierarkiska modeller, i vart fall till en viss gräns, tillämpa 'probing' som lärandemodell. Det går dock inte att missta sig på att Lindblom betraktar målrationell styrning som problematisk eftersom modellen oftast bygger på alltför enkla antaganden om aktörernas preferenser och behov. Målrationell styrning innehåller föreställningar om att politiska aktörer har färdiga preferenser, väl strukturerade och ordnade i hierarkier rörande vad som exempelvis är en mycket bra, bra eller mindre bra politisk lösning. Lindblom är genomgående kritisk till att politiska val formas utifrån sådana förenklade och tydliggjorda antaganden. Lindblom lanserar ett alternativt begrepp till målrationella preferenser, önskemål, behov etc. som han benämner 'volitions' (ännu ett svåröversättbart begrepp). En av Lindbloms svenska uttolkare, statsvetaren Rune Premfors, beskriver begreppet på följande sätt:

Sådana 'volitions' tar exempelvis aldrig formen av välordnade hierarkier; en riktigare bild är ett oordnat nätverk. De kan heller aldrig 'avslöjas' eller 'upptäckas' på något definitivt sätt genom att vi studerar handlingar på det sätt som så mycket ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig teori förutsätter. De skapas, återskapas och förändras ständigt. De bör ses som kontinuerliga viljeakter i ett socialt sammanhang

snarare än som utslag av 'intressen' eller 'behov'. Vi 'vill' och 'beslutar om' våra behov och intressen istället för tvärtom.⁵⁹

Tillämpat på lärande i regionala utvecklingsprocesser innebär Lindbloms synsätt ett alternativ eller kanske ett komplement till de utvärderingsinsatser som vanligtvis genomförs av statliga expertmyndigheter respektive av andra aktörer med uppgift att utvärdera regional utveckling. Synsättet innebär, för det första, att vi inte kan göra anspråk på att uppnå en korrekt lösning på problemen att åstadkomma en hållbar tillväxt. Vi kan inte heller, för det andra, enbart förlita oss på myndigheter, annan expertis och samhällsforskning för att nå nya insikter inom politikområdet. Medborgare, företag, politiker, intresseorganisationer och folkrörelser har också en strategisk roll att spela i lärandeprocesser inom den regionala utvecklingspolitiken. Slutligen innebär det lindblomska perspektivet att de politiska processerna är föränderliga, oftast tids- och rumsbundna och föremål för en kontinuerlig omprövning. Det gäller att i lärandeprocesserna pröva sig fram, lyssna in olika ståndpunkter, bearbeta informationsflöden av olika slag och att ta fram analyser som på ett mångsidigt och systematiskt sätt bidrar till en förbättring, dvs. en ökad förmåga att lösa grundläggande problem i den regionala utvecklingspolitiken.

2.4 Summering

Vi har i detta kapitel presenterat ett antal analytiska redskap för den fortsatta analysen i kapitel 3-5. I kapitel tre kommer vi med hjälp av styrningsteorin lämna en övergripande bild av regionalpolitikens utveckling som politikområde. Vi kommer främst att fokusera på regionalpolitikens styrningsmässiga förändring från 1990-talet och framåt och lämna en övergripande karakteristik med hjälp av den tidigare presenterade governancemodellen (se tabell 2.1). I detta kapitel kommer vi för första gången också att få stifta bekantskap med våra intervjupersoner som gör bedömningar av regionalpolitikens utveckling i denna övergripande bemärkelse.

I kapitel fyra fördjupas beskrivningen och analysen om hur det regionala utvecklingsarbetet organiseras i våra två utvecklingsmiljöer. Utöver en beskrivning av de båda miljöerna kommer vi också att problematisera ett antal olika organiseringsaspekter förknippade med regional utvecklingspolitik (utifrån Lundquist fem organiseringsvariabler). Organiseringsaspekterna kommer att ge oss ytterligare belysning av politikområdets styrningsmässiga grundproblem.

⁵⁹ Premfors 2000, s. 57.

De mer normativt anstrukna analysuppgifterna om demokrati, jämställdhet och lärande behandlas i kapitel fem. I detta kapitel får intervjupersonerna stort utrymme i tre huvudavsnitt. Kapitlet avslutas med att vi gör en samlad värdering – i vilken grad lyckas aktörerna i Halland respektive i Gnosjö/Jönköpingsregionen att uppfylla våra normativt utvecklade principer om en demokratiskt förankrad, jämställd och lärande regional utvecklingspolitik.

3. Från regionalpolitik till regional tillväxtpolitik

3.1 Inledning

I detta kapitel kommer vi att ägna intresse åt regional utvecklingspolitik som ett specifikt politikområde. Analysuppgiften, som den formulerades i kapitel ett, är att beskriva hur de politiska styrinstrumenten, formulerade av riksdag/regering respektive EU, förändrats under de senaste 25 åren inom de politikområden som påverkar de regionala utvecklingsprocesserna i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Vilka övergripande politikförändringar har skett och hur har förändringarna motiverats av staten och EU? Viktigt i sammanhanget är här att växla ner den övergripande gestaltningen av politikområdets utveckling till hur aktörerna i de studerade utvecklingsorganisationerna betraktar de politiska styrinstrumenten ifråga. Hur uppfattar de regionalt verksamma aktörerna de politiska styrinstrumentens förändring? Analysen kommer att bedrivas med hjälp av en förenklad policyanalys som utgår från riksdagens regionalpolitiska beslut från 1960-talet, men med tyngdpunkten förlagd mot perioden efter den ekonomiska krisen i Sverige från 1991 och framåt.

Framställningen kommer att problematiseras genom den presenterade governanceteorin och därvid följa regionalpolitikens styrningsformer utifrån vad som presenterades i kapitel två. Kapitlet disponeras i fem huvuddelar. I avsnitt 3.2 ges en översiktlig definition av begreppen regionalpolitik respektive regional utvecklingspolitik. I avsnitt 3.3 beskrivs regionalpolitikens allmänna utveckling gällande dess samhälleliga utvecklingsdrag och i avsnitt 3.4 beskrivs och analyseras de policyinstrument som dominerat regionalpolitiken från 1964-års regionalpolitiska riksdagsbeslut fram till 1990-talet. I avsnitt 3.5 behandlas utvecklingen under 1990-talet och fram till dags dato. I avsnitt 3.6 får aktörerna (intervjupersonerna) komma till tals och ge sin syn på politikområdets utveckling. I ett avslutande avsnitt ges en kortfattad summering av regionalpolitikens utveckling utifrån governanceteorin och vad detta kan betyda för hur regionalpolitikens aktörer organiserar och bedriver regionalt utvecklingsarbete i de studerade utvecklingsmiljöerna i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län.

3.2 Regionalpolitik och regionalt utvecklingsarbete

Inledningsvis kan det vara på sin plats att definiera vad vi menar med regionalpolitik och regional utvecklingspolitik. De båda begreppen speglar en tidsmässig förändring på så sätt att de följer av hur statsmakten namngivit politikområdet. När statsmakten på 1950-talet introducerade vissa åtgärder för att påverka den regionala värdefördelningen över landet talade man om lokaliseringspolitik. Med etableringen av de regionalpolitiska stöden och introduktionen av en mer aktiv politik på 1960-talet döptes lokaliseringspolitiken om till att kallas regionalpolitik. Vid denna, och åtminstone tre decennier framåt, uppfattades regionalpolitiken som en politik som syftade till att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling och att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet.⁶⁰ Regionalpolitiken uttrycktes eller definierades därmed med en geografisk dimension.⁶¹ Problemet är att avgränsa regionalpolitiken från andra politikområden eftersom det ofta är svårt att avgöra vilken betydelse det geografiska utfallet har i förhållande till andra politiska intentioner. Är exempelvis etablerandet av regionala högskolor att betrakta som en del av regionalpolitiken eller inte? Det var under denna tid vanligt att dela upp regionalpolitiken i två huvuddelar med avseende på det geografiska utfallet: primär och sekundär regionalpolitik (ibland benämnt som den lilla respektive den stora regionalpolitiken).⁶²

Den första gruppen av politiska åtgärder, *den primära (eller lilla) regionalpolitiken*, innefattar politiska åtgärder där det geografiska utfallet angivits som ett *överordnat* mål. Den primära regionalpolitiken omfattar bl.a. regionalpolitisk planering, stödåtgärder till företag för att förändra näringslivets lokalisering samt en del övriga insatser (t.ex. omlokalisering av statlig verksamhet). Inom den *sekundära (eller stora) regionalpolitiken* återfinns politiska insatser där det geografiska utfallet är centralt och där regionalpolitiska mål angivits, men att dessa mål antingen är underordnade eller jämställda med andra mål inom den aktuella politiksektorn. Satsningar på exempelvis nya järnvägar i Norrland kan ses som både en regionalpolitisk och en trafikpolitisk insats inom den sekundära regionalpolitiken. På samma sätt finns regionalpolitiska mål inbyggda i delar av de flesta politikområden. Den sekundära regionalpolitiken omfattar sammanlagt större resurser jämfört med den

⁶⁰ se t.ex. prop 1984/85:115, s. 8 eller prop 2001/02:4, s. 4-5

⁶¹ se t.ex. Beckman 1977:15 eller Magnusson 1980:33

⁶² Beckman-Carling 1989 (om lilla och stora regionalpolitiken, se SOU 2000:87, s. 13ff).

primära regionalpolitiken.⁶³ Till den sekundära regionalpolitiken bör också de kommunala skatteutjämningsbidragen räknas.

I riksdagens regionalpolitiska beslut från år 2001 tas ett historiskt steg att döpa om *regionalpolitiken* till *regional utvecklingspolitik*. Detta beslut bör ses som ett allmänt ifrågasättande från riksdag/regerings sida av att behandla regionalpolitik som ett specifikt politikområde. Namnbytet anses av regeringen också innebära en tydligare markering av att det ska göras satsningar i alla regioner, inte bara i de traditionella stödområdena. I den regionala utvecklingspolitiken återfinns både det som traditionellt innefattades i den primära och sekundära regionalpolitiken men också en rad andra politikinsatser som rör tillväxt- och näringslivspolitik. Vad man dock kan säga är att namnbytet indikerade att den geografiskt omfördelade dimensionen givits en mindre betydelse jämfört med tidigare. I propositionen formulerar regeringen detta på följande sätt:

Motivet för en regional utvecklingspolitik i alla delar av landet är bl.a. uppfattningen att den nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt. Den samlade nationella tillväxten är således avhängig hur väl potentialen i de förutsättningar som finns lokalt och regionalt tas till vara.⁶⁴

Namnbytet antyder att regionalpolitikens ambition att svara för geografisk omfördelning nu är ett minne blott. Huvudstrategin är nu att skapa tillväxt över hela Sverige och att även regioner med god tillväxt utgör en alltmer strategisk del i politikskapandet. Följdriktigt har också regeringen under 2007 fattat beslut om att benämna de regionala utvecklingsinsatserna med begreppet *regionalt tillväxtarbete* (SFS 2007:713). Den tidigare mellanregionalt formulerade målsättningen att Hela Sverige ska leva har därmed försvagats avsevärt till förmån för en mer allmän utvecklingspolitik med målet att åstadkomma ”Starka tillväxtregioner”. Vi ska i avsnitt 3.5 mer utförligt behandla de policyförändringar som gjordes i samband med de regionalpolitiska riksdagsbesluten 1998 och 2001 samt de förändringar som genomfördes när den borgerliga regeringen kom till makten 2006.

⁶³ jfr SOU 1989:65

⁶⁴ prop. 2001/2002:4, s. 101

3.3 Regionalpolitikens allmänna utveckling i Sverige

Den gängse bilden, såsom den tecknats av en stor mängd samhällsforskare, är att svensk regionalpolitik bör betraktas som en del i den ekonomisk-politiska logik som ibland benämnts med uttrycket den svenska modellen.⁶⁵ Den svenska modellen kom att utformas utifrån 1930-talets s.k. krispolitik och dåtidens uppgörelser eller kohandel mellan socialdemokratin och bondeförbundet. Till stor del angav krispolitiken ett antal institutionella ramar för den politiska och ekonomiska utvecklingen i Sverige under åtminstone ett halvt sekel. Regional- och lokaliseringspolitik är både nationellt och internationellt ett fenomen som uppstår efter 1945. Den svenska lokaliserings- och regionalpolitiken är vid en internationell jämförelse av relativt sent datum. Huvuddelen av de västeuropeiska länderna etablerade sin regionalpolitik redan under 1940- och 50-talen, medan Sverige höll sig förhållandevis avvaktande till en bit in på 1960-talet.⁶⁶ Den svenska regionalpolitiken var av enbart rådgivande och upplysande karaktär under både 1940- och 50-talen.

I Sverige kan debatten om lokaliseringspolitik strax efter andra världskriget sägas ha uppkommit ur två problemområden: För det första var det den accelererande urbaniseringen som oroadе. De stegrande befolkningsomflyttningarna tecknades å ena sidan som ett glesbygds- eller norrlandsproblem och å andra sidan som ett överhettningssproblem i storstäderna.⁶⁷ För det andra upplevdes situationen på arbetsmarknaden under 1940-talet som i högsta grad obalanserad. Arbetslösheten var ojämnt fördelad mellan olika landsdelar. Inom ramen för bl.a. den s.k. Myrdalkommissionen för ekonomisk efterkrigstidsplanering betonades behovet av en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. I vissa fall ansåg utredarna dock att en aktiv lokaliseringspolitik kunde komplettera de rörlighetsstimulerande åtgärderna. Det kommissionen hävdade var alltså att folk huvudsakligen borde söka sig till tillväxtregionerna, men att det i vissa avseenden kunde vara samhällsekonomiskt motiverat att flytta företag dit folk fanns.⁶⁸

Den svenska regionalpolitiken kom inte att konsolideras förrän i samband med 1964 års riksdagsbeslut och det beslutet sker under en period som kännetecknas av snabba befolkningsförändringar. Utflyttningen från skogslänen accelererade och skogslänen tappade ca 50 000 arbetstillfällen mellan 1965-70, medan sysselsättningen och invånarantalet i de tre storstadslänen ökade

⁶⁵ se Näslund & Persson 1972, Elander 1978, Johansson 1991.

⁶⁶ se SOU 1963:58, s. 278ff

⁶⁷ SOU 1951:6 s. 7

⁶⁸ se Näslund-Persson 1972, SOU 1949:1, Elander 1978

mycket snabbt.⁶⁹ Med ingången till 1970-talet stabiliserades dock både sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen. Skogslänen kunde notera en viss nettoinflyttning samtidigt som storstadsregionernas snabba befolknings-tillväxt bromsades upp. Arbetsmarknadssituationen under 60- och 70-talen kännetecknades av en minskande industrissysselsättningen även om inledningen av 70-talet innebar en viss ökad industrissysselsättning, bl.a. i stödområdena. Under senare delen av 70-talet förbyttes denna ökning i fortsatt tillbakagång och en omfattande strukturuomvandling inom basindustrin inleddes. Ett annat kännetecken för 60- och 70-talens arbetsmarknadssituation var den snabba expansionen av sysselsatta i offentlig sektor. Expansionen fördelade sig relativt jämnt mellan länen, vilket skapade en ökad stabilitet i den regionala fördelningen av sysselsättningen. Inom området privata tjänster noterades också en ökad sysselsättning och här var det storstäderna och de större tätorterna som fick den största ökningen. Sammantaget innebar det att storstäderna gynnades mest av tjänstesektorns utveckling.⁷⁰

Den dämpade befolkningsförändringen i Sverige under 1970-talet förbyttes på 1980-talet i ökande flyttningsrörelser. Befolkningen i storstadslänen ökade snabbare jämfört med 1970-talet och skogslänen fick kännas vid en väsentligt ogynnsammare utveckling jämfört med det föregående decenniet. Till detta ska läggas en fortsatt strukturuomvandling inom gruv-, stål- och varvindustrin vilket gav upphov till punktinsatser i olika regioner, även i storstadsregionerna. Arbetslösheten minskade under slutet av 80-talet, men samtidigt permanentades en negativ sysselsättningssituation i regionalpolitiskt svaga områden, framförallt i Norrlands inland och i Bergslagen. Glesbygdens befolkning fortsatte under 1980-talet att minska. Sammantaget innebar 1980-talet ökade regionala obalanser även om utvecklingsförloppet skedde i ett betydligt lugnare tempo jämfört med det stora rasets tid på 1960-talet.⁷¹

Med 1990-talet inleds en ny period av strukturuomvandling i den svenska ekonomin och för första gången sedan 1930-talet kom den öppna arbetslösheten att under perioden 1991-1994 närma sig 10-procents-strecket. Industrissysselsättningen sjönk kraftigt och sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn bromsades upp och kom till och med att visa på negativa tal. 1990-talet innebar också en kraftig befolkningsminskning i de flesta av landets traditionella industriregioner och i befolkningsmässigt sett små regioner. Samtidigt har storstäderna och universitetsorterna sett en snabb ökning av be-

⁶⁹ Näslund & Persson 1972 , Elander 1978.

⁷⁰ prop 1978/79:112 s. 27ff

⁷¹ prop 1989/90:76.

folkningen. Med ingången av 2000-talet noteras befolkningsminskningar i 2/3 av Sveriges kommuner.⁷²

Historien om den svenska regionalpolitiken kom alltså att förändras på ett formativt sätt från mitten av 1990-talet och framåt (dessa förändringar kan dock spåras bakåt till början av 1980-talet). Den utlösande faktorn var den ekonomiska kris som kännetecknade svenskt näringsliv från 1991 och några år framåt. Tillväxten visade på minussiffror och arbetslösheten ökade dramatiskt. Krisen innebar tillsammans med det svenska EU-medlemskapet, att den svenska regionalpolitiken omformulerades under senare delen 1990-talet. Målet om regional utjämning mellan landets olika delar tonades ner till förmån för en politik som mer allmänt betonade ekonomisk tillväxt. Till detta ska vi återkomma, men först ska vi fördjupa oss något ytterligare i de politiska instrument och styrningsformer som utnyttjats i regionalpolitiken.

3.4 Regionalpolitiken som politikområde

Med 1964 års regionalpolitiska riksdagsbeslut kom den primära regionalpolitiken att etableras som ett självständigt politikområde. Beslutet innehöll tre huvudsakliga medel;

1. Upplysnings- och rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor
2. En utbyggd samhällsplanering i lokaliseringspolitiskt syfte samt
3. Statliga ekonomiska stödåtgärder i vissa utpekade områden.

Den rådgivnings- och upplysningsverksamhet som etablerades vid denna tid innebar att olika typer av varselsystem och lokaliseringssamråd som innebar att främst storföretag åtog sig att varsla eller samråda med de statliga myndigheterna rörande lokaliseringsmässiga förändringar. Systemen uppfattades som ineffektiva och så småningom kom de att avvecklas och det saknas idag motsvarande rådgivningsinstrument rörande företagslokaliseringar. När det gäller planeringsinstrumenten innebar 1964 års riksdagsbeslut att en landsomfattande samhällsplanering, kallad länsplanering, introducerades. Länsplaneringen kom att innefatta kommunvisa befolkningsramar och en ortspan där olika ortstyper gavs olikartad servicenivå. Länsplaneringssystemet blev dock kortlivat och från 1980-talets början avskaffades systemet och istället utvecklade regeringen mer tematiserade programinsatser såsom industriprogram, utbildningsprogram, teknikspridningsprogram osv. Även denna typ av planering kom så småningom att avvecklas. Tanken om att ta fram allmänna

⁷² Sundström 2003.

planer eller strategier för länens utveckling har dock inte övergivits helt. En av de uppgifter som idag ingår i det regionala utvecklingsarbetet består i att ta fram allmänna strategier för den regionala utvecklingen. Huvudtanken bakom denna typ av regional planering har varit att samla olika regionala intressen för att åstadkomma en mer samordnad regional utvecklingspolitik.⁷³

Viktigast i den primära regionalpolitiken har dock varit det regionalpolitiska stödet som etablerades med 1964 års beslut. Huvudprincipen var att stöd skulle utgå till företag inom ett speciellt stödområde. Stödområdesindelningen har sedan dess varierat vid de olika riksdagsbesluten och har alltid varit föremål för en omfattande diskussion. Stödformerna har bestått av bidrag eller lån till företag som etablerar sig i stödområdena, bidrag för utbildning av anställda, bidrag till stöd för service i glesbygd och transportstöd/fraktbidrag för transporter med i yrkesmässig trafik från och till de utpekade stödområdena. Kännetecknande för stödpolitikens utveckling har varit att ansvaret för stödformerna kommit att decentraliseras från central statlig nivå till regional nivå. Genom 1979- och 1982 års regionalpolitiska riksdagsbeslut gavs länsstyrelserna allt större frihet att avgöra inriktningen på den regionalpolitiska stödverksamheten. När vi kommer in i 1990-talets omsvängning av regionalpolitiken är det just den friare användningen av stödmedel som utgör bas för länsstyrelsernas (och självstyrelseorganens) regionala utvecklingspolitik.

Insatser inom den sekundära regionalpolitiken, dvs. insatser inom olika andra sektorsområden med regionalpolitisk inriktning, ökades i snabb takt från 1960-talets mitt och framåt. Inom områden som arbetsmarknadspolitik, jord- och skogsbrukspolitik samt trafikpolitik utvecklades olika program med regionalpolitiskt innehåll, t.ex. intensifierade skogsvårdsinsatser i norra Sverige, utvidgade satsningar på det trafiksvaga järnvägsnätet osv. Utöver dessa insatser fick industri- respektive utbildningspolitiken särskilt betydelsefulla roller i regionalpolitiken. Inom industripolitiken fick företagarföreningarna och från 1977 utvecklingsfonderna en betydande regionalpolitisk roll. Dessa hade uppgifter att ge lån eller bidrag till hantverk i glesbygd, rådgivning i lokaliseringsfrågor och som allmänresurs i regionalpolitiken. Den industripolitiskt motiverade statliga företagsamheten kom också att utnyttjas regionalpolitiskt i olika sammanhang, bl.a. inom mineralförsörjning, energipolitik etc. Inom utbildnings- och forskningspolitiken skedde utbyggnaden av nya högskoleorter i ett tydligt regionalpolitiskt perspektiv.⁷⁴ Insatserna inom den sekundära regionalpolitiken kom alltmer att handla om just högskolornas och

⁷³ SOU 1974:82, prop 1975/76:211, Prop 1978/79:112, Statskontoret 2004.

⁷⁴ SOU 1975:91 s. 281ff

universitetens roll i såväl regional- som näringslivspolitik. Under 1980-talet utvecklades ett stort antal institutionaliserade samarbetsformer mellan regional- och näringslivspolitikens myndigheter och högskolesystemet. En rad forskarbyar och olika typer av institut, bolag etc. etablerades som ett uttryck för vidgade samarbeten mellan universitetsforskning och regional utvecklingspolitik.⁷⁵

Till detta bör även tilläggas att det från år 1965 etablerades ett nytt kommunalt skatteutjämningsbidrag som syftade till att mer effektivt utjämna geografiska skillnader i resurser mellan landsting och kommuner. I dagsläget (för 2008) svarar de allmänna kommunala skatteutjämningsbidragen för cirka 71 miljarder kronor vilket gör de till en oerhört tung del i den sekundära regionalpolitiken (SCB 2007). Avslutningsvis bör nämnas att en ganska omfattande utlokalisering av statliga myndigheter genomfördes i två omgångar 1971 och 1973. Ett 40-tal myndigheter utlokaliserades till centra utanför Stockholmsområdet.⁷⁶ Utlokaliseringspolitiken har då och då återkommit på den regionalpolitiska dagordningen och så sent som 2005, i samband med förbandsnerläggningar, aktualiserades den på nytt.

3.5 Regionalpolitiken blir regional utvecklingspolitik

Många har hävdats att de regionalpolitiska riksdagsbesluten 1998 respektive 2001 innebar en fundamental omläggning eller ett sorts paradigmskifte för svensk regionalpolitik. Andra har dock varit mer återhållsamma och karakteriserat förändringarna som mer retoriska än substantiella.⁷⁷ Vad vi redan konstaterat (i avsnitt 3.2) är att politikområdet från år 2001 ges en ny benämning genom att termen regionalpolitik sorteras ut till förmån för benämningen regional utvecklingspolitik. Vad är det då mer än själva namnbytet som representerar något nytt? Om vi gör en något förenklad karakteristik är det dels den djupgående ekonomiska krisen med dess växande arbetslöshet och Sveriges inträde i den europeiska unionen som utgör de främsta drivkrafterna bakom förändringarna. Med den borgerliga regeringens tillträde 2006 markerar tillväxtperspektivet ytterligare genom att benämna de regionala utvecklingsinsatserna med uttrycket regionalt tillväxtarbete (se SFS 2007:713). Låt oss därför titta något närmare på dessa beslut från 1998 och framåt.

⁷⁵ Se Johansson 1991.

⁷⁶ prop 1972:111, s. 492, prop 1973:55

⁷⁷ se Lindström 2005, s. 27.

1998 och 2001 års regionalpolitiska riksdagsbeslut

I propositionen 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* beskrivs ett antal förändringsdrag som samhället och näringslivet har att anpassa sig till. Det gäller främst globaliseringen av ekonomin, det gäller framväxten av ett utpräglat informationssamhälle och vidgade behov av satsningar på infrastruktur av både materiell och immateriell art. I stora drag uttrycks regionalpolitikens mål på samma sätt som tidigare och den regionalpolitiska medelsarsenalen förblir också, om än med vissa marginella justeringar, oförändrad i förhållande till den tidigare förda politiken. Propositionen förordar en ökad integration av det som utgörs av regionalpolitiska satsningar och det som innefattas i den regionala näringspolitiken. I fokus för politiken står behovet ökad tillväxt och sammanförandet av regionalpolitik med näringspolitik uttrycker en ambition att alla regioner ska bidra till den ekonomiska tillväxten.⁷⁸

Arbets sättet som förordades i propositionen var att de offentliga medel som står till förfogande inom regional- och näringspolitiken bör kunna användas än mer effektivt om det sker en samordning mellan olika sektorer i samhället samt att det sker en ökad decentralisering av beslutsbefogenheter inom området. Regeringen önskade att denna samverkan skulle ske i programform med hjälp av *regionala tillväxtavtal*. Idén ansågs vara en del av ett mer EU orienterat arbets sätt även om det finns tydliga likheter med de programinsatser som genomförts under de senaste 25 åren inom de regionalpolitiska planeringssystemen. Tillväxtavtalen var tänkta att åstadkomma bättre samverkan mellan aktörer som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på alla nivåer i samhällsorganisationen. Länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen⁷⁹, fick ansvaret att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med aktörer som fanns representerade i olika partnerskap. Tanken var att tillväxtavtalen skulle utarbetas i tre etapper. Under den första och andra etappen skulle en analys av regionens styrkor och svagheter göras samt att ett programutkast utarbetas där mål, prioriteringar, genomförande och finansiering skulle preciseras. Under den tredje etappen skulle förhandlingar om avtalens finansiering och genomförande genomföras mellan statens företrädare och övriga involverade aktörer. När väl denna process avslutats, och ett regionalt tillväxtavtal skapats, vidtog en genomförandefas under en treårsperiod (från år 2000 till 2003).⁸⁰

⁷⁸ Prop. 1997/98:62, s. 14f.

⁷⁹ Självstyrelseorganen utgjordes av Skåne, Västra Götaland, Kalmar län samt Gotland.

⁸⁰ Prop. 1997/98:62, s. 196f.

Den nästkommande regionalpolitiska beslutet i riksdagen kom 2001. I propositionen, som benämndes *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, klargjordes namnbytet från regionalpolitik till regional utvecklingspolitik. Huvudtanken, som fanns tydliggjord redan i 1998 års beslut, var att etablera en samlad politik (innefattandes såväl regionalpolitik som regional näringspolitik) för att åstadkomma hållbar tillväxt i alla delar av Sverige, inte bara som en politik för att utjämna regionala skillnader mellan landets olika delar. Målet för den regionala utvecklingspolitiken formuleras av regeringen med följande:

att utveckla väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.⁸¹

I propositionen anges att de regionala tillväxtavtalen skulle få en fortsättning även om man från 2003 döper om avtalen till att nu kallas *regionala tillväxtprogram*. Regeringen menade att systemet med tillväxtavtal i huvudsak hade varit positivt och utifrån ett liknande arbetssätt som hade tillämpats för tillväxtavtalen var nu tanken att länsstyrelserna och självstyrelseorganen med regionala utgångspunkter skulle ta fram utvecklade analyser, mål och prioriteringar av hur utvecklingsinsatserna skulle finansieras, genomföras och utvärderas. I likhet med arbetet med tillväxtavtalen skulle tillväxtprogrammen utvecklas i nära samverkan, inom ramen för partnerskap, med aktörer på regional nivå. I propositionen slogs fast att näringslivets tillväxtförutsättningar skulle vara vägledande för arbetet.

Regionalpolitikens övergång till att bli regional utvecklingspolitik representerar, för att summera reformpolitiken under de senaste 10 åren en åtminstone delvis ny inriktning av politiken. Detta markeras också av att regeringen år 2007 lanserar begreppet regionalt tillväxtarbete och näringsminister Maud Olofsson preciserar politiken på följande sätt:

Förutsättningarna för regional tillväxt varierar över landet. Därför är ett tydligt regionalt och lokalt tillväxtarbete nödvändigt. Varje region ges i förordningen ansvar och befogenheter som innebär möjligheter att växa utifrån sina egna förutsättningar.⁸²

I budgetpropositionen ger den nya borgerliga regeringen ett nytt mål:

⁸¹ Prop 2001/02:4, s. 101.

⁸² Pressmeddelande 19 september 2007, Näringsdepartementet

Målet för den regionala tillväxtpolitiken ska vara utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft (prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 19)

I denna förändring kan vi se en ytterligare tydliggjord markering av tillväxtperspektivet och att politiken (i enlighet med nyregionalismens) ska byggas underifrån med starkt inflytande för regionala och lokala aktörer. Det är främst fyra förhållanden som ska lyftas fram där vi kan skönja sådana nyansmässiga förändringar:

- Regionala utvecklingsprogram
- Regionala tillväxtavtal och tillväxtprogram
- Det svenska EU-medlemskapet och den regionala utvecklingspolitiken
- Partnerskapsmodellen

Regionala utvecklingsprogram

För det första försöker statsmakten förnya ett klassiskt spår i regionalpolitiken; nämligen att förfina instrumenten för regional samordning och kraftsamling. En sådan förnyande ingrediens är att på nytt blåsa liv i i möjligheten att via regionala plan- och programdokument ange riktlinjer för en samordnad utvecklingspolitik i respektive län. Denna gång benämns planeringsinstrumentet för regionala utvecklingsprogram/strategier och huvudtanken var att dessa skulle fungera som paraply för andra typer av regionalpolitiska åtgärder (EU-insatser, infrastrukturplaner, projektarbete och andra sektorsbaserade aktiviteter). På flera ställen i propositionstexterna markeras betydelsen av att komma bort från sektorstänkandet i det regionala utvecklingsarbetet och att verka för en kraftsamling av gemensamma resurser i regionen.

Vi ska i kommande kapitel fördjupa oss i arbetet med regionala utvecklingsprogram. I Halland bedrevs arbetet med den regionala utvecklingsstrategin under en tvåårsperiod med relativt omfattande processer rörande omvärldsanalys, rådslagsaktiviteter ute i samhällslivet, internetbaserad kommunikation, seminarier osv. I Jönköpings län utgår programarbetet från Regionförbundet i Jönköpings län som från 2006 lagt fast en programprocess som kommer att vara avslutad först år 2008.⁸³ Samordnings- och kraftsamlingsmotivet beskrivs på följande sätt i den Regionala utvecklingsstrategin för Halland:

⁸³ se www.regionjonkoping.se

Regional utveckling handlar väldigt mycket om samverkan kring gemensamma visioner, strategier och handlingsprogram. För att den regionala utvecklingsstrategin ska få genomslagskraft måste den därför tas fram i bred samverkan mellan olika parter.⁸⁴

Vi ska i de empiriskt orienterade kapitlen (kap. 4-5) närmare beskriva och analysera Region Hallands arbete med denna strategi. När det gäller Jönköpings läns arbete med den regionala utvecklingsstrategin har denna hittills utgjort en mer perifer aktivitet och kommer endast att beröras ytligt i kommande kapitel.

Tillväxtavtal och tillväxtprogram

Ett andra spår i övergången från regionalpolitik till regional utvecklingspolitik handlar om en starkt markerad ambition att satsa på ekonomisk tillväxt. I riksdagsbeslutet 1998 introducerades, som berörts ovan, det som av en del betecknats som en innovation i tillväxtpolitiken, nämligen regionala tillväxtavtal. Avtalen kopplades till kraftsamlingsmotivet i regionalpolitiken och syftet var att åstadkomma en starkare tvärssektoriell samordning mellan aktörer med engagemang i tillväxt- och sysselsättningsbefrämjande insatser. I främsta rummet avsågs möjligheten att samordna resurser inom näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildnings och forskningspolitik, transportpolitik, landsbygdspolitik och kulturpolitik.

Inledningsvis talades det, utan egentligt stöd i propositionstexten, om ett s.k. tillväxtkapital som utgjorde summan av de offentliga medel som reglerades via statsbudgeten längs med olika sektorsområden. Tanken var att man genom samordnande insatser på regional nivå skulle kunna ge ökad slagkraft åt hela den regionala utvecklingspolitiken. Förekomsten av ett sådant tillväxtkapital, som i en beräkning från näringsdepartementet uppgick till cirka 19 miljarder kronor år 2000, var en verklig innovation i den regionalpolitiska historien. Det regionalt förankrade arbetet med regionala tillväxtavtal gick emellertid trögt och tämligen snart uppstod ett förväntningarnas missnöje. Den sektorspolitiska kraftsamlingen av resurser för ökad tillväxt visade sig vara en betydligt mer grannliga uppgift än vad man i förstone tänkt sig. Utvärderingar av tillväxtavtalen visade att sektorssamordningen visserligen stärkts på regional nivå men att ett hinder för en mer utvecklad samordning

⁸⁴ Region Halland 2005, sid 32

bestod i att myndigheterna på central nivå inte var lika intresserad av samordning enligt den föreslagna modellen.⁸⁵

I riksdagsbeslutet 2001 omformulerades därför tillväxtavtalen till att bli tillväxtprogram för att kanske främst ta bort stämpeln av en sorts juridiskt bindande avtalskonstruktion. I övrigt var dock tanken den samma. Betydelsen av en hållbar tillväxt var det överordnande målet och ett viktigt syfte med tillväxtprogrammen har varit att stärka möjligheterna för en samordnad kraftsamling av den regionala utvecklingspolitiken. I såväl Halland som i Gnosjöregionen & Jönköpings län har det bedrivits processaktiviteter runt de regionala tillväxtprogrammen. I båda miljöerna har arbetet samlats inom ramen för partnerskap med ett brett deltagande från olika intressen. I Regionalt tillväxtprogram för Gislaveds, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryds kommuner 2004-2007 kan man utläsa följande mål:

Målet var att arbetsmetoden skall leda till ett aktivt tillväxtarbete i Gnosjöregionens kommuner, näringsliv och övriga delar av samhället och som präglas av förankring, drivkraft och engagemang, samsyn om samverkan och att man ser en ömsesidig nytta i det man väljer att samarbeta om.⁸⁶

För Hallands del hade man i tillväxtprogrammet 2004-2007 lagt fast ett övergripande mål att den ekonomiska utvecklingen i Halland ska vara bland de fem bästa länen i landet och att man för att förverkliga målet kommer att satsa på insatser inom tre områden; arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap samt specifika tillväxtingsatsningar inom hälsoteknik, upplevelsenäringen samt livsmedelsnäringen.⁸⁷ Vi ska i kommande empiriska avsnitt fördjupa analysen av det tillväxtpolitiska arbetet i dessa avseenden.

EU-medlemskapet och den regionala utvecklingspolitiken

En tredje förnyelsepunkt i den regionala utvecklingspolitiken utgörs av konsekvenser av det svenska EU-medlemskapet. På ett allmänt plan spred sig debatten om ett "Regionernas Europa" till Sverige och från 1990-talets början etablerades en regionfråga på dagordningen i svensk politik. Ett antal utredningar har tagits fram och riksdagen har fattat beslut om att förändra länsin-

⁸⁵ se SOU 2000:85, s. 75f. För en kritisk analys av Region Skånes arbete med tillväxtavtal - se Montelius & Petersson 2003, för tillväxtavtalsarbetet i Kronobergs och Kalmar län, se Ehn 2001.

⁸⁶ Regionalt tillväxtprogram för GGVV 2003, sid. 6.

⁸⁷ Regionalt tillväxtprogram för Halland 2004-2007.

delningen i Skåne och Västra Götaland samt att man inom ramen för en försöksverksamhet i nämnda län och genom introduktionen av s.k. kommunala samverkansorgan skapat en ny politisk-institutionell form för det regionala utvecklingsarbetet. I dessa regionaliseringsprocesser finns en grundläggande suveränitetspolitisk konflikt mellan statlig auktoritet å ena sidan kontra en betoning av den kommunala självstyrelsens roll å den andra. Utvecklingsriktningen har gått i riktning mot att staten och länsstyrelserna förlorat delar av sin legitimitet och att kommuner och landsting flyttat fram sina positioner.⁸⁸ Den grundläggande politiska idén som anhängarna av en stärkt kommunal självstyrelse pläderat för består i att tillväxtförutsättningarna i ett län har strategiska fördelar att vinna på om förmågan att engagera medborgare, intresseorganisationer och kommuner ökas i utvecklingspolitiken.

Mer specifikt innebar introduktionen av EG:s strukturfonder från 1995 en betydande förändring i svensk regionalpolitik. I flera avseenden, det gäller bl.a. finansiering, deltagande aktörer, regler etc., har regionalpolitiken därmed fått ett nytt europeiserat ansikte. Under Sveriges första period, från 1995 till 1999, erhöles sammanlagt 13 miljarder kronor i svenska strukturfondsprojekt. Till detta tillkommer då ytterligare cirka 16 miljarder i finansiering från svenska myndigheter. Strukturfondsprogrammen skiljer sig från den traditionella svenska regionalpolitiken genom att vara avsevärt mer detaljerade och därmed också mer styrande för vad som medlen kan användas till. Den första programperioden kännetecknades av en del administrativa inkörningsproblem även om den samlade bilden är att strukturfondspolitikerna betytt att den regionala utvecklingspolitiken erhållit nya finansieringsmöjligheter och att den tidigt medverkade till att få fram nya aktörskonstellationer och arbetsätt på regional nivå.⁸⁹

Under den andra programperioden, från år 2000 till 2006, förändras strukturfondspolitikerna på så sätt att antalet målområden och gemenskapsinitiativ minskas. Målområdena blir nu tre till antalet (glesbygdsinsatser, insatser i områden som med ekonomisk/social omvandling, samt arbetsmarknadsmässiga insatser) plus ett antal gemenskapsinitiativ som Interreg III (gränsregionalt samarbete), Urban (storstadsproblem), Leader (landsbygdsutveckling) och Equal (diskriminering på arbetsmarknaden). Kännetecknande för den myndighetsstruktur som byggts upp för att genomföra strukturfondspolitikerna är att många olika typer av organisationslösningar och huvudmän har ansvar för olika delar av politiken. En allmän bedömning av det EU-orienterade utvecklingsarbetet på regional nivå har varit att samordnings- och kraftsam-

⁸⁸ Se Johansson 2004 och 2005.

⁸⁹ Se SOU 2000:85, s. 84ff.

lingsaspekterna vunnit terräng och att politiken, trots dess starka koppling till statsmakten, inneburit att aktörer på regional nivå utvecklat sina regionalpolitiska aktiviteter.⁹⁰

Inför den tredje programperioden, mellan 2007-2013, används benämningen EU:s sammanhållningspolitik om de tidigare strukturfondssatsningarna. Utan att vi sett resultaten av denna kan konstateras att EU:s sammanhållningspolitik blivit en etablerad och integrerad del i svensk regional utvecklingspolitik. Det dåvarande statsrådet med ansvar för regional utveckling, Ulrica Messing (s), summerar den nya sammanhållningspolitiken på följande sätt:

För det första antar sammanhållningspolitiken ett mer strategiskt angreppssätt. Det innebär att arbetet tar sin utgångspunkt i utvecklingspotentialen i olika delar av Sverige. För det andra innebär den nya programperioden att hela landet omfattas av sammanhållningspolitiken, precis som alla delar av landet omfattas av den regionala utvecklingspolitiken. Landets tillväxt är summan av tillväxten i alla delar av landet och alla delar av vårt land har sina specifika utvecklingsbehov. För det tredje innebär den nya programperioden att regeringen för första gången tydligt kan redovisa sin syn på utvecklingsförutsättningarna i olika delar av landet.⁹¹

Den europeiska sammanhållningspolitiken förändras inför perioden 2007-2013 genom att åtgärderna samlas under tre övergripande mål; ett *Konvergensmål* som inte berör Sverige, ett mål benämnt *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* (som ersätter det som tidigare kallades Mål 2 respektive Mål 3) samt ett mål kallat *Territoriellt samarbete* som är en utveckling av det tidigare gemenskapsinitiativet Interreg. Inom målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning tilldelas Sverige cirka 13 miljarder (7,4 miljarder ur ERUF samt 5,5 miljarder ur ESF⁹²) och syftet är att främja ekonomiska förändringar genom satsningar inom områden som rör innovation och kunskapssamhälle, tillgänglighet, miljö- och riskförebyggande samt insatser för fler bättre jobb. Inom målet Territoriellt samarbete satsas runt 2 miljarder (ur ERUF) i Sverige i syftet att stärka integration och samarbete i transnationella samarbetsområden (t.ex. runt Östersjön) och i gränsregionala sammanhang (t.ex. Kattegatt och Skagerack).

⁹⁰ Lindström 2005.

⁹¹ Näringsdepartementet 2006, s. 3.

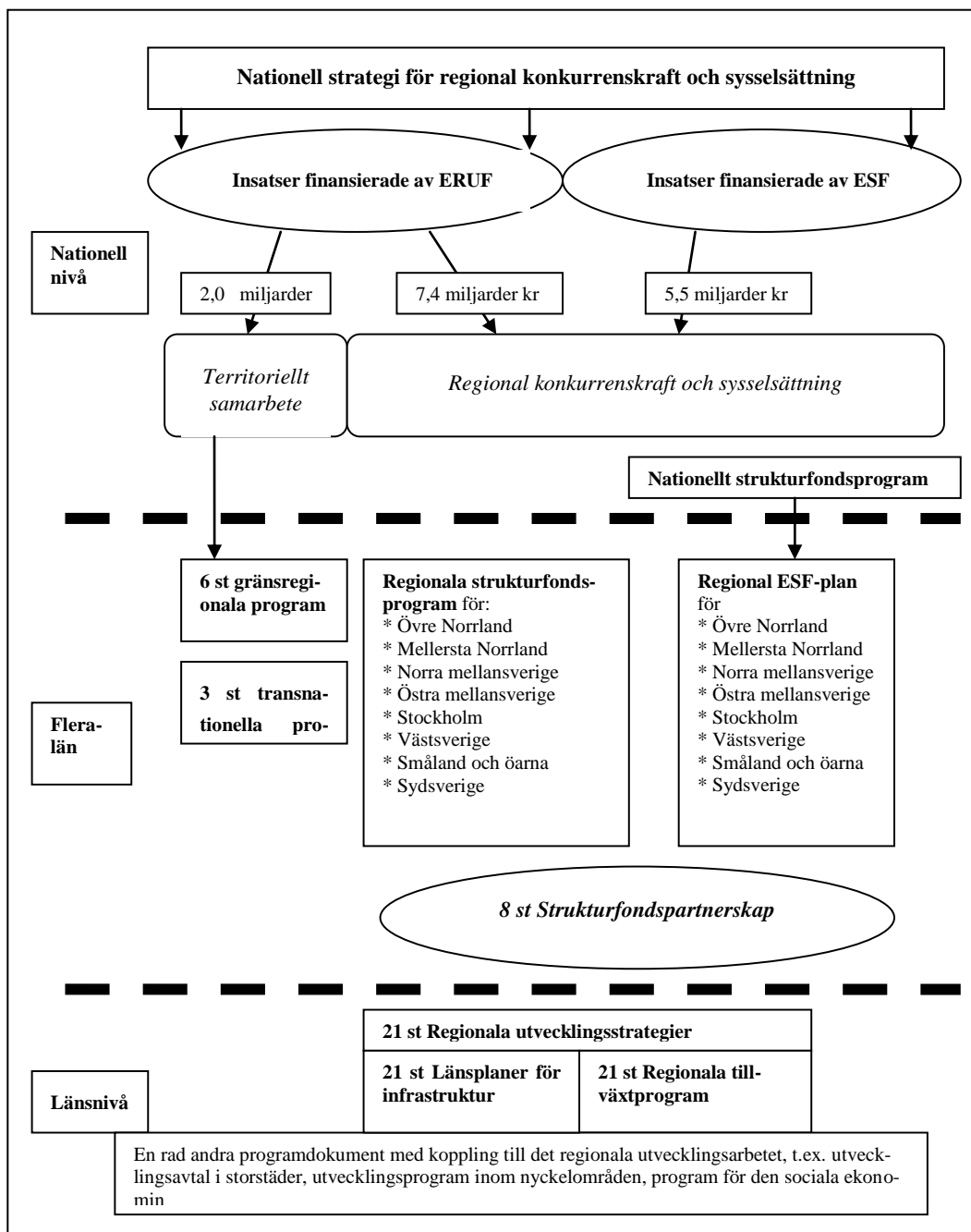
⁹² ERUF är den Europeiska regionala utvecklingsfonden, ESF är Europeiska socialfonden

Sveriges regering antog under 2006 en samlad nationell strategi för det svenska arbetet med sammanhållningspolitiken.⁹³ Strategin sägs främst basera sig på den regionala utvecklingspolitiken från 2001 års regionalpolitiska riksdagsbeslut och regeringen slår fast följande prioriteringar:

- a. *Innovation och förnyelse* genom satsningar på innovativa miljöer och entreprenörskap
- b. *Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud* som innefattar olika satsningar på att få fler personer i arbete.
- c. *Ökad tillgänglighet* genom regionförstoring och ett utvecklat informationsområde.
- d. *Strategiskt gränsöverskridande samarbete* för att främja utbyte gränsregionalt samt satsningar på bättre kommunikationer över nationsgränser etc.
- e. Satsningar och ökad uppmärksamhet åt *glest befolkad områden* liksom *storstädernas* problem.

Genomförandet av sammanhållningspolitiken sker inom ramen för en organisering på olika nivåer. Organiseringens huvudsakliga komponenter består av två förvaltnings- och utbetalande myndigheter (Nutek och ESF-rådet), åtta strukturfondspartnerskap samt övervakningskommittéer. Revisionsmyndighet för både ERUF och ESF är Ekonomistyrningsverket. Gemensamma strukturfondspartnerskap finns för programprioriteringar för ERUF och ESF i de åtta regionala områden som identifierats. I partnerskapen ingår politiska representanter från kommuner och landsting, företrädare för arbetsmarknadens parter, länsstyrelsen, länsarbetsnämnder samt organisationsföreträdare inom den sociala ekonomin. Regeringen utser ordförande för partnerskapen. Partnerskapens uppgifter består i att säkerställa att genomförandet av programmen sker i enlighet med det regionala strukturfondsprogrammet och den regionala planen för socialfonden. Politikens planerings- och programstruktur och dess genomförandemiljöer representerar ett programkomplex med organisationsenheter placerade i ett flernivåsystem. I följande figur har vi gjort ett försök till en grafisk illustration:

⁹³ se Näringsdepartementet 2006, dokumentet och strategin benämns En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013.



Figur 3:1. Det regionalpolitiska programkomplexet för sammanhållningspolitiken i Sverige 2007-2013

Sammanhållningspolitiken uppvisar sammantaget en ytterst komplex genomförandestruktur med politiska processer som involverar ett stort antal aktörer i ett utbyte både vertikalt och horisontellt i samhällsorganisationen. Politiken domineras av en långt driven målrationalitet där program- och planeringsinstrument på olika nivåer utgör drivkrafterna i arbetet. Systemet innehåller också en hög grad av detaljstyrning rörande t.ex. organiseringsaspekter och finansieringsfrågor. Sammanhållningspolitiken utgår från regler och riktlinjer som tagits fram av EU och där den nationella regeringen och centrala myndigheter i sin tur har skyldighet att utfärda tämligen detaljerade föreskrifter om vilka program som ska tas fram, hur programarbete ska organiseras, övervakas och utvärderas.

Även om politikskapandet sker enligt partnerskapsmodeller med bred medverkan från olika aktörsintressen och att de aktuella programdokumenten till en del bygger på förhandlingar i regionala nätverk osv. kvarstår det faktum att sammanhållningspolitiken i väsentliga avseenden är konstruerad hierarkiskt och efter målrationala principer. Den hierarkiskt konstruerade målrationaliteten är naturligtvis ett uttryck för en politisk vilja inom EU att utnyttja strukturfondspengarna i syftet att utjämna mellanregionala obalanser i Europa. I någon mån innebär detta också en återgång till ett regionalpolitiskt tänkande som dominerade i Sverige då regionalpolitik introducerades på 1960-talet. Nu har då perspektivet flyttats från nationen Sverige till hela Europa.

Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län har, åtminstone fram till år 2007, haft relativt små medel att disponera inom sammanhållningspolitikens ram. Främst har det handlat om kompetensutvecklingsprojekt inom arbetsmarknadsområdet finansierade inom ramen för det s.k. Växtkraft Mål 3. Vägledande för en del stor del Hallands användning av Mål-3 medlen har under senare år varit det regionala tillväxtprogrammet som utpekat ett antal prioriterade insatsområden för sådana satsningar. Detsamma kan sägas om arbetet i Gnosjöregionen & Jönköpings län även om det är det regionala tillväxtprogrammet för hela Jönköpings län som är styrande. Från 2008 kommer Hallands län att disponera betydligt större medel inom det av ERUF finansierade programmet för territoriellt samarbete kallat *Interreg IV Öresund-Kattegatt-Skagerrak*.

Partnerskapsmodellen

Man skulle till detta kunna säga att arbete i regionala partnerskap utgör ett fjärde förnyande inslag i den regionala utvecklingspolitiken. Partnerskaps-

modellen lanseras, om än relativt allmänt formulerat, i 1998 års riksdagsbeslut och betraktas som ett instrument att främja ökad samverkan mellan olika aktörer eller intressen i det i det regionala utvecklingsarbetet. Med 2001 års beslut tydliggörs innebörden av partnerskapsmodellen och utgör den bärande organisationsformen för att åstadkomma samsyn och regional samordning/kraftsamling i den regionala utvecklingspolitiken. En mycket mångfasetterad flora av partnerskapsarrangemang har utvecklats i regionpolitiken och dess konstruktioner och arbetsuppgifter varierar mellan olika län. I en rapport till den s.k. organisationskommittén för sammanhållningspolitiken identifierar regionforskaren Peter Gorpe följande typer av partnerskap inom den regionala utvecklingspolitiken:

- * strukturfondspartnerskap (se ovan)
 - * övervakningskommittéer (se ovan)
 - * lokala aktionsgrupper (LAG-grupper) inom EU-programmet Leader+
 - * Partnerskap kopplade till regionala tillväxtprogram
 - * Regionala kompetensråd
- (* Stora partnerskap knutna till strukturfondsprogram Mål 2)⁹⁴

En annan regionforskare, Bjarne Lindström, har karakteriserat partnerskapen inom den regionala utvecklingspolitiken och skriver att partnerskapsmodellen om följande:

- * Ett partnerskap består av aktörer från såväl privat som offentlig sektor
- * Det omfattar flera olika (administrativa) nivåer och funktioner (sektorer och branscher)
- * Arbetet i partnerskapet ska vara långsiktigt syftande
- * Bygger på frivillighet gällande såväl deltagande som av parterna insatta resurser
- * Bestå av åtminstone i princip likvärdiga partners
- * Bygga på en gemensam syn på vad som ska åstadkommas
- * Inte byggas upp kring en juridiskt formaliserad (hierarkisk) organisation
- * Inte påverka deltagarnas organisation och övriga befogenheter inom sina respektive verksamhetsområden⁹⁵

Punkterna ovan antyder att partnerskapen ålagts en mycket betydelsefull roll i den regionala utvecklingspolitiken. Tanken med partnerskapsarrangemang är

⁹⁴ Gorpe 2006, sid 11.

⁹⁵ Lindström 2005, s. 51.

alltså att bredda förankringen, förbättra samordningen och stärka finansieringsbasen i det regionala utvecklingsarbetet. Utvärderingar av olika partnerskap visar också på tydliga samarbetseffekter och att partnerskapen inneburit nya samarbetsformer och samtalsfora för ledande aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken. Flera forskare har dock påpekat att det i partnerskapsidén även finns ett antal tillkortakommanden. De grundläggande problemen har för det första utgjorts av demokratimässiga invändningar. Kritiker har hävdat att principerna för politiskt ansvarsutkrävande ofta är oklara och att partnerskapen riskerar att utestänga vissa deltagare etc.⁹⁶ För det andra har partnerskapens förankring i det regionala samhällslivet ifrågasatts. Många menar att partnerskapen blivit till en angelägenhet främst för de ledande skikten i olika organisationer, främst bland offentliga organ och näringslivsorganisationer. Kontakterna och utbytet med personer med operativa uppgifter inom näringslivet har inte varit särskilt stort.⁹⁷

Partnerskapen har i hög grad utnyttjats som ett sorts samtals- och samarbetsfora för att bereda de olika program- och planeringsinstrument som finns i den regionala utvecklingspolitiken. Partnerskap är aktiverade med att ta fram utvecklingsstrategier, tillväxtprogram, strukturfondsprogram och i några fall har partnerskapen haft mer operativa uppgifter (gäller t.ex. de s.k. LAG-grupperna inom arbetet med EU-initiativet Leader+). Sammantaget representerar alltså de regionalpolitiska partnerskapen en brokig samling av samverkanskonstellationer.

Även i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län har de viktigaste utvecklingsprocesserna under senare år genomförts med hjälp av olika partnerskap. Inom Region Halland har arbetet med den regionala utvecklingspolitiken bedrivits med hjälp av ett s.k. stort partnerskap med cirka 60 ledamöter med företrädare från offentlig och privat sida. Ordförande i partnerskapet är Region Hallands styrelseordförande och partnerskapet sammanträder vid några få tillfällen per år. På dagordningen i det halländska partnerskapet har stått frågor om den regionala utvecklingsstrategin, om process, målformulering och genomförande inom ramen för det regionala tillväxtprogrammet etc.

I Gnosjöregionen startades 2001 partnerskapet GGVV där företrädare från näringslivet (enskilda företagare) och från kommunen (ledande kommunpolitiker och kommundienstjänstemän) i regionens fyra kommuner samt en tjänstemannarepresentant från länsstyrelsen respektive Region Jönköping. Partnerskapet hade ursprungligen ambitionen att mötas 2-3 gånger om året för att utbyta erfarenheter och dra upp gemensamma riktlinjer för att driva

⁹⁶ Se t.ex. Elander 1999, Ahrnens 2003, Hudson & Rönnblom 2003, Gorpe 2006.

⁹⁷ se t.ex. Lindström 2005, Brogren 2002.

tillväxtfrågor i regionen. I regionalt tillväxtprogram för GGVV 2004-2007 uttrycks partnerskapets roll på följande sätt:

Partnerskapets roll är att initiera och stötta strategiska insatser som förstärker regionens konkurrenskraft och leder till tillväxt. En enskild partnerskapsledamot har till uppgift att vara ambassadör för tillväxtarbetet och förmedla och förankra budskapet om vision, åtgärder och nytta med tillväxtarbetet till företag och boende i regionen.⁹⁸

Vi ska i ett senare kapitel återvända till dessa partnerskap då de kan ses som en strategisk del i organiseringen av de regionala utvecklingsprocesserna i respektive region.

3.6 Aktörernas utsagor om regionalpolitikens utveckling

Vi bad intervjupersonerna att ge sin syn på hur regionalpolitiken har utvecklats sedan slutet av 1990-talet. Syftet var att kontrastera nationella policys och framställningar med berättelser från aktörer på regional nivå. Vi var nyfikna på hur aktörerna resonerade kring det retoriska skiftet i svensk regionalpolitik samt vilka reella förändringar de kunde urskilja i den region/län där de är verksamma.

Halland

Samtliga intervjupersoner i Halland är tämligen överens om att regionalpolitiken har utvecklats under de senaste åren och att denna utveckling främst är av godo, såväl för länet som ur ett nationellt perspektiv. Den mest reella förändringen som intervjupersonerna framhåller är att bildandet av ett kommunalförbund med ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna har möjliggjorts. Återkommande uppfattningar är att mer resurser därigenom har kunnat knytas till regionala utvecklingsåtgärder samt att halländska aktörers behov har blivit mer ledande för vad som prioriteras. Överlag tycks det råda konsensus bland de halländska intervjupersonerna om att länet i någon mån har flyttat fram sin position, både i förhållande till staten och till andra regioner. En föreställning om regional utvecklingspolitik som en fråga om konkurrens mellan regioner skymtar fram i flera av utsagorna, inte minst när Ansvarskommitténs förslag om att dela länet förs på tal. Halland är starkt nog att stå på egna ben, resonerar de intervjuade.

⁹⁸ Ur RTP, Regionalt tillväxtprogram för Gislaveds, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryds kommuner 2004-2007.

Tjänstemännen på Region Halland pratar gärna om Halland i termer av ett ”starkt område” och en ”tillväxtregion”, och menar att ett ökat fokus på tillväxtfrågor i regionalpolitiken gagnar länet. Lars-Erik Lorentzon, utvecklingsamordnare på Region Halland, förklarar:

Det är en jätteskillnad, för att den gamla statliga regionalpolitiken styrde pengar till dom utvecklingssvaga delarna i Sverige (...) Skillnaden är ju att nu satsar man på tillväxtregioner. Halland är en tillväxtregion och vi märker ju det framförallt när det gäller EU-program. Plötsligt i år så sitter vi med en massa EU-pengar som vi aldrig har haft.

Samtidigt uttrycker tjänstemännen en viss tveksamhet inför hur staten, trots den nya slagkraftiga retoriken, fördelar regionalpolitiska medel i praktiken. Christer Andersson, utvecklingschef på Region Halland, menar att det statliga agerandet inte är helt kompatibelt med de mål som den regionala utvecklingspolitiken bör sträva mot:

Vi kan ibland tycka att om man ska bidra till tillväxt för hela nationen så bör man ju ha rejält med medel i dom områdena där det ger utväxling också. Alltså borde län som Halland få en hyfsad andel av den här pengan, men vi tycker att det fortfarande är utjämningsperspektivet som styr hela fördelningen.

Det tycks dock finnas en viss ambivalens inför betydelsen av ekonomiska medel för regional utveckling bland intervjupersonerna i Halland. Lars-Erik Lorentzon spekulerar:

Vad betyder det egentligen att få en massa pengar? Innebär det att man inte tvingas vara så kreativ som man skulle vara annars?

Sten Liljedahl, f.d. näringslivschef på Region Halland, tar resonemanget ett steg längre och menar att ökade resurser inte alltid är av godo för en region som tidigare har varit tvungen att klara sig själv. Tvärtemot hävdar Liljedahl att plötsliga ekonomiska tillflöden kan innebära att verksamhetens fokus går förlorat, något som han menar nu delvis har skett i länet:

Det har blivit ett bakslag nu i Halland, tillbaks till det gamla att det är viktigare att söka medel än att skapa resultat. För det som har gjort att vi har varit väldigt noga och kunnat driva den här typen av modern näringspolitik, det är att vi har haft brist på utvecklingsmedel. Nu är det så fruktansvärt mycket utvecklingsmedel i systemet.

Från politiskt håll välkomnar man den regionalpolitiska utvecklingen. I de län där Länsstyrelsen har kvar det statliga uppdraget om att organisera den regionala utvecklingspolitiken får inte frågorna samma politiska förankring som i Halland, menar Göran Karlsson (c) som är ordförande i regionstyrelsen. Samtidigt understryks det att länets nytillkomna befogenheter att fördela regionala utvecklingsmedel måste följas av nya krav på kunskap och lokal förankring. Maj-Britt Rane Andersson (s), vice ordförande i regionstyrelsen, framhåller att det behövs en förmåga att se länets möjligheter, inte minst ur ett internationellt perspektiv, om förändringarna ska bli framgångsrika och uppfattas som legitima:

Tidigare kunde man få riktade pengar, nu får man en påse pengar och så ska man själv... Och då fodrar det väldigt mycket kunskap om närheten vad gäller företaget, men också om hur det ser ut i den globala världen. Och om vi inte går så långt utan ser till Europa så är vi beroende av alla runt omkring. Så att tillväxt får ju inte heller vara sådan att man inte ser, att det blir tunnelseende.

Göran Karlsson återkommer gärna till begreppet helhetstänkande, vilket han menar bör vara målet för regional utvecklingspolitik. Karlsson är optimistisk till senare års utveckling och lyfter fram Region Hallands tvärsektorielement som föredömliga. Christer Andersson på Region Halland är av snarlik uppfattning, men tillägger att de tvärsektorielement som förespråkas inom regional utvecklingspolitik fortfarande saknar stöd i den statliga strukturen:

För det första så måste staten centralt ge möjligheter för sektorssamordning. Vi har en sektorspolitik i Sverige med starka centrala verk och dom är inte lätta att rå på (...). Det är mest ord faktiskt. Det tillsätts ibland någon på central nivå för ökad sektorssamordningen, men det får ingen genomslagskraft.

Samtliga av de intervjuade är även måna om att påpeka att Region Halland inte är större än dess medlemmar, det vill säga Hallands sex kommuner och landsting. Betydelsen av regionalpolitikens utveckling och Region Hallands bildande ska således inte överdrivas, menar flera, utan i första hand betraktas som en mobilisering av tidigare aktiva aktörer och resurser. Lars-Erik Lorentzson på Region Halland beskriver det rådande förhållandet:

Vi måste göra det i samråd med kommunerna, vi har inte den här absoluta makten. Det ligger ju inte i den svenska konstitutionen.

Regionstyrelsens ordförande, Göran Karlsson, är dock övertygad om att Region Hallands bildande bara är början på en varaktig process. På sikt tror han att länet ges möjlighet att inrätta ett direktvalt regionfullmäktige, vilket ytterligare kommer att stärka utvecklingsorganisationens institutionella makt och demokratiska legitimitet.

Gnosjöregionen & Jönköpings län

Intervjupersonerna i Jönköpings län kan lite tillspetsat delas in i två grupper utifrån hur de resonerar kring den regionalpolitiska utvecklingen. Den första gruppen består av dem som har varit direkt delaktiga i Gnosjöregionens tillväxtarbete, vilka är kritiska eller mycket fåordiga i sina kommentarer om hur den regionala utvecklingspolitiken har förändrats. Till den samlingen hör Ulf Ström, kommundirektör i Värnamo kommun och f.d. ordförande i GGVV-partnerskapets beredningsgrupp, som uttrycker en viss besvikelse över oinfriade löften när han pratar om regionalpolitikens nya ambitioner. Målsättningarna har hittills varit otydliga och resurserna uteblivit, menar han:

Jag kände liksom inte riktigt att det här underifrånperspektivet bar ända upp. Jag tror att regeringen och departementet kanske lovade lite för mycket när dom gick ut och sa att tillväxtprogrammen nu skulle vara underlag för kraftfulla statliga beslut om resurser och så vidare. Och så blev det inte så mycket.

Även Bo Willermark, processledare på IUC i Gnosjöregionen, är starkt kritisk till såväl den statliga hanteringen av frågorna som det regionala agerandet:

Det blev ju bara dumt allting egentligen. Det visade sig att sen när dom gick in med alla dom här ansatserna så blev det ju inte något av någonting. Det var ju ingen spets på någonting egentligen. Det var ju väldigt utslätat och det fanns ingen framtidstro i det alls.

Willermark menar att man inte är van vid att jobba med tillväxtfrågor i regionen och att det i botten ofta finns en gängse misstänksamhet mot politiska insatser, något som också avspeglas i arbetet. Överhuvudtaget är han skeptisk till talet om regionalpolitiska insatser då han menar att det inte finns någon nämnvärd samhörighetskänsla i länet:

Jönköpings län består ju av tre delar egentligen. Det är ju Vätterbygden, Högländet och Gnosjöregionen, och dom här tre går ju sina olika vägar och det är ju ingen som har lyckats ena dom här kring nåt. Och det var väl det som var kritiken mot dom här som höll i länets tillväxtarbete, att man... Det var ju handläggare som satt med det, det fanns ju liksom ingen förmåga där och skapa någon slags samling och enighet kring detta. Folk bara skakade på huvudet och gick sin egen väg. Det var en tjänstemannahantering som var ganska så pinsam egentligen.

Maria Leifland, kommunalråd i Värnamo och ordförande i Entreprenörsregionen, är något vagare i sin beskrivning och talar om att den regionala utvecklingspolitiken generellt har ”intensifierats” under senare år. När hon blickar tillbaka på tillväxtarbetet i Gnosjöregionen träder dock en mer dyster bild fram:

Alltså, när vi jobbade fram den här RTPn i partnerskapet så var det ju lite att... jag ska inte säga intresset, men engagemanget avmattades väl något på nåt sätt och vis (...) Jag vet inte vad som hände, men det var ju diskussioner bland annat om att det var svårt att få med näringslivets representanter. Dom hade väl mycket att göra och det var väl inte första prioritet för alla kanske.

Den andra gruppen som vi kan urskilja består av de intervjupersoner som är verksamma inom det relativt nybildade Regionförbundet i Jönköpings län. Här tycks man, till skillnad från i Gnosjöregionen, vädra morgonluft och man pratar gärna om hur lokala behov och tillväxtorienterade satsningar har fått större utrymme i den regionala utvecklingspolitiken. Göran Lindell (c), ordförande i Regionförbundet, framhåller det svenska EU-medlemskapets betydelse och ser en utveckling mot en mer sammanhållen regionalpolitik:

Tidigare så tänkte man mer att det fanns någon typ av stödverksamhet till något speciellt som kunde ramla ner. Det blev ju betydligt mer sönderhackat, att försöka åstadkomma en förändring. Och det här sättet att tänka (...) det ger ju åtminstone möjligheter till ett betydligt mer genomarbetat och strukturerat utvecklingsarbete och en process som man har kontroll över på ett annat sätt och följer upp.

På tjänstemannasidan på Regionförbundet hörs liknande tongångar. Ulf Fransson, regiondirektör, menar att tiden då olönsamma verksamheter hölls igång genom regionalpolitiskt stöd nu är förbi:

Nu är det på tillväxt man satsar, på det som har tillväxten i sig. Det är där vi skickar in smörjmedel. Vi skickar inte in smörjmedel för att hålla saker och ting vid liv. Och det är en tydlig förändring, absolut. Det är ju inte minst statens agerande.

Franssons kollega Mikael Gustafsson, sakkunnig i näringslivsfrågor på Regionförbundet, håller med om att den regionala utvecklingspolitiken har blivit mer strategisk och politiskt förankrad. Däremot är han inte lika övertygad om statens avsikter när det gäller fördelningen av regionalpolitiska medel. Enligt Gustafsson märks förändringen snarare i ord än i handling:

Om vi tittar på hur regionalpolitiska medel fördelas så är det ju fortfarande det gamla vanliga att det är ju till norr pengarna går. Och söderöver så är det ju väldigt lite pengar. Det är ju mer ett rättvise... ja, dom som har det jobbigt ska få mer – inte dom som man tror har dom bästa förutsättningarna att utvecklas bättre.

Gustafsson har även noterat ett nytt språkbruk i regionalpolitiken som, menar han, inte bör användas på ett sätt som riskerar att exkludera medborgare från politikområdet:

Vi försöker väl i allt vårt arbete vara rätt så konkreta och prata ett språk som är begripligt utanför vår sfär också. Jag menar, man kan prata om innovationssystem i väldigt stora drag som egentligen inte förstås av någon utanför vår krets. Och man kan tala väldigt enkelt om hur man kan hitta rätt kunskap där man behöver den.

Summerat kan vi konstatera att de intervjuade personerna i Gnosjöregionen är jämförelsevis kritiska till regionalpolitikens utveckling. Substansen i den nya retoriken ifrågasätts och senare års regionala tillväxtprocesser beskrivs som tämligen andefattiga. Bland intervjupersonerna med koppling till utvecklingsorganisationerna Regionförbundet i Jönköpings län och Region Halland är däremot tonen något annorlunda. Dessa menar att det har skett en utveckling mot en mer tillväxtorienterad politik med en tydligare regional förankring, något som bedöms gynna det egna länet. Alla ställer sig dock inte helt okritiska till den nya situationen. Återkommande synpunkter i uttågorna är att den statliga sektorspolitiken inte går ihop med den nya retoriken samt att de regionalpolitiska medlen fortsätter att fördelas efter gamla principer. Det finns i intervjumaterialet utsagor som visar på att regionalpolitikens styrsystem förändrats i riktning mot att bli mer otydlig jämfört med tidigare. Detta skapar ett visst utrymme för regionala initiativ även om intervjupersonerna

i vårt material anser att de statliga satsningarna på just deras region är alltför små.

3.7 Regionalpolitiken och dess styrning

Den bild av regionalpolitikens styrningsmässiga utveckling bekräftar, föga överraskande, att statsmaktens traditionella styrmedel (budgetreglering, regelstyrning) förvisso fortfarande har betydelse för politikområdet men att statsmaktens roll kommit att minska i betydelse. Dels har statsmakten anpassat sin politik efter EU, dels har regionerna själva (inte minst genom kommunernas ökande betydelse i sammanhanget) tagit initiativ och riktat anspråk på att självständigt bedriva regionalt utvecklingsarbete. Länsstyrelsernas roll som statens förlängda arm har reducerats kraftigt. De statliga styrinstrumenten har successivt, sedan början av 1980-talet, blivit allt mindre tydliga och mer öppna för självständigt formulerade initiativ från regionala aktörer. Jämför vi med hur regionalpolitiken kom att etableras under 1970-talet kan vi notera att tankefiguren om en styrningspolitisk utveckling från government till governance synes relevant. Vi kan, för att summera de governanceteoretiska utgångspunkterna, dra följande slutsatser (utifrån de erfarenheter vi gjort av studier i Halland och i Jönköpings län):

- a. regional utvecklingspolitik har under den senaste tioårsperioden utvecklats i riktning mot att bli mer baserad på horisontellt verk samma aktörsnätverk jämfört med tidigare
- b. politikområdets inslag av regionalt förhandlade uppgörelser blivit mer frekventa jämfört med tidigare
- c. politikområdet har fått fler inslag av normativa och meningsbyggande politikinstrument (utnyttjandet av kulturella identiteter har ökar i såväl Halland som i Jönköpings län)
- d. regionalpolitikens regionala företrädare betonar i växande grad betydelsen av regional självstyrelse och oberoende från staten som viktiga faktorer för att åstadkomma en effektiv och demokratiskt legitim politik

Vårt intervju-material antyder i detta sammanhang att statsmaktens roll idag förefaller oklar för regionalpolitikens aktörer. En del säger att det blivit lite väl mycket retorik och alltför lite substans medan andra säger att statsmakten nu öppnat dörren för en politik som byggs underifrån och där man då också vidgat möjligheterna att hitta en mer slagkraftig utvecklingspolitik för det egna länet. Vi ska i kapitel sex göra en mer utförlig analys av dessa styrningsteoretiska implikationer.

4. Organisering av regional utveckling

4.1 Organisering av regionalt utvecklingsarbete

Om vi konkretiserar dessa förändringar utifrån hur den regionala utvecklingspolitiken organiserats i Halland och i Jönköpings län framträder två olikartade utvecklingsprocesser. I den ena miljön, Halland, utgör kommunalförbundet Region Halland något av en centrumskiva för regionalt utvecklingsarbete i området. I Jönköpings län och i Gnosjöregionen kommer vår analys att rikta uppmärksamhet åt såväl processer i Gnosjöregionen och (överlappande med denna) processer kopplade till regionalt utvecklingsarbete för hela Jönköpings län. Låt oss därför beskriva hur den politiska organisationen utvecklats i dels Halland och dels i Jönköpings län och Gnosjöregionen. Vägledande för denna beskrivning är den organiseringssteori som presenterades i kapitel två.

4.2 Halland

Övergripande utvecklingsdrag

Hallands län tillhör ett av de under efterkrigstiden mest expansiva länen i Sverige gällande såväl befolknings- som sysselsättningsutveckling. Från att under 1950-talet ha kännetecknats av att vara ett utpräglat jordbrukslän har Hallands utveckling gällande tjänste- och serviceproduktionen ökat förhållandevis snabbt och i vissa delar av Halland, främst i Kungsbacka, har befolkningsexpansionen från 1960-talet och framåt varit extremt snabb. Likväl kan sägas att det råder inom-regionala skillnader främst genom att Hallands inland inte kännetecknats av någon expansion utan att flera områden i inlandet präglats av utflyttning och försvagad näringslivsstruktur. Utvecklingen från 1990-talet och framåt har varit fortsatt gynnsam och inte minst har infrastrukturen byggts ut med motorvägsled genom hela Halland och en fortsatt utbyggnad av västkustbanan. Arbetspendlingen från och till Halland har också ökat kraftigt under perioden efter 1990.

Den gynnsamma regionala utvecklingskraften i Halland har också inneburit att man tilldelats relativt små regionala utvecklingsmedel. I den följande tabellen visas storleken på det som i den svenska statsbudgeten kallas Allmänna regionalpolitiska medel:

Tabell 4.1. Beslutade medel från anslag Allmänna regionalpolitiska åtgärder 2006 (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 19) inom regionala tillväxtprogram.

Medel (både länsstyrelse och självstyrelseorgan)	<i>avrundat i miljoner kr</i>
Stockholms län	4,6
Uppsala län	6,1
Sörmland	20,6
Östergötland	18,2
Jönköping	14,2
Kronoberg	11,8
Kalmar	46,1
Gotland	14,1
Blekinge	32,5
Skåne	13,9
Halland	9,4
Västra Götaland	68,8
Värmland	80,4
Örebro	33,1
Västmanland	35,3
Dalarna	93,3
Gävleborg	78,8
Västernorrland	106,4
Jämtland	100,2
Västerbotten	111,0
Norrbottn	130,7
Riket	1029,5

Sammanfattningsvis kan sägas att organiseringen av regionala utvecklingsprocesser i Halland präglas av en mycket god resurssituation. Näringslivs- och sysselsättningsutvecklingen har under lång tid varit stark och olika mått på den regionala ekonomins utveckling visar på i jämförelse med andra svenska län mycket godartade värden. Även om Halland tilldelats relativt små regionala utvecklingsmedel finns alltså goda möjligheter för de regionalpolitiska aktörerna att bidra med verksamma resurser för en aktiv regional utvecklingspolitik. Inför den nya sammanhållningspolitiken (2007-2013) kommer Halland i framtiden att berikas ytterligare med starkt ökande medelstillskott från EU.

Om vi granskar de prioriteringar och preferenser bakom den regionala utvecklingspolitiken i Halland bör vi först teckna en kortfattad bakgrund. Med

1990-talets reformpolitik rörande den regionala samhällsorganisationen i Sverige har Hallands län spelat en icke oväsentlig roll i reformdebatten. När den Europeiska Unionen reformerades mot slutet av 1980-talet, manifesterat genom det s.k. Maastrichtfördraget från 1992, hamnade regionernas politiska roll på dagordningen i ett stort antal europeiska stater. I Sverige var det främst intressen knutna till landstingen som i början av 1990-talet kom att inspireras av den europeiskt grundade regionfrågan. Detta ledde till att ett antal offentliga utredningar tillsattes under 1990-talets första hälft för att pröva behovet av reformer på den regionala samhällsnivån. En av dessa utredningar, den s.k. Regionberedningen, föreslog 1995 att dels genomföra länsindelningsförändringar i Skåne och i Västsverige, dels att låta landstingen (från staten via länsstyrelserna) överta huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken.⁹⁹

När det sedan gällde Regionberedningens förslag om den regionala utvecklingspolitiken kom den vidare reformpolitiska hanteringen i regering och riksdag att bli mera långdragen och ännu så sent som år 2008 är frågan fortfarande olöst. Riksdagen beslöt att inleda en försöksverksamhet i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och på Gotland där det medgavs att man fick pröva en ny ordning för den regionala utvecklingspolitiken. Regionförsöken bedrevs alltså inledningsvis i fyra län och därmed omfattade försöken län med olikartad organisering. I Skåne och Västra Götaland blev direktvalda regionfullmäktige ytterst ansvariga för försöken medan man i Kalmar län bedrev försöksverksamheten inom ramen för ett indirekt valt kommunalförbund.

Vid försökstidens slut år 2002 fattades ett nytt riksdagsbeslut som i korthet innebar att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland förlängdes fram till år 2006¹⁰⁰ samt att riksdagen medgav en möjlighet för övriga län att inrätta kommunala samverkansorgan efter den modell som utvecklats i Kalmar län (se bet. 2001/02:KU7). Bland de län som beslöt sig för att bilda ett samverkansorgan var Halland (jämför ytterligare fyra län plus Kalmar och Gotland som redan sedan tidigare fungerat som samverkansorgan). I dagsläget (dvs. under år 2010) har 13 län bildat samverkansorgan. Under 2009 och 2010 har riksdagen beslutat att permanenta försöken i Skåne och Västra Gö-

⁹⁹ I den regionala utvecklingspolitiken ingick enligt Regionberedningens förslag bl.a. regionalpolitisk planering & stödformer, regional kulturpolitik, delar av miljöpolitiken, infrastrukturplaneringen, en del utbildningsfrågor, några få politikprogram inom arbetsmarknadspolitiken etc.

¹⁰⁰ År 2004 beslöt riksdagen att förlänga försökstiden i Skåne och Västra Götaland till år 2010.

taland samt att låta Hallands län och Gotland få bilda en s.k. regionkommun (efter den modell som tillämpas i Skåne och Västra Götaland).

Med detta existerar alltså inte mindre än tre helt olika institutionella ordningar för det regionala utvecklingsarbetet i svensk politik (se tabell nedan):

Tabell 4.2 Organisation av regionalt utvecklingsarbete år 2011 (i parentes årtal för bildande)

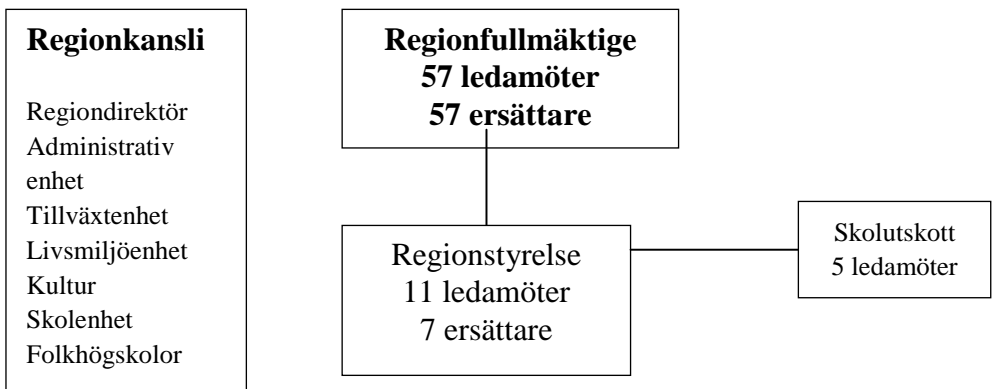
Regionkommun	Län med kommunala samverkansorgan (SVO)	Länsstyrelsen ansvarig för det regionala utvecklingsarbetet
Götaland: Skåne Västra Götaland Halland (2011) Gotland (2011)	Götaland: Kalmar län (1997) Östergötland (2003) Blekinge (2003) Jönköpings län (2005) Kronobergs län (2007)	Götaland:
Svealand: -	Svealand: Uppsala län (2003) Dalarna (2003) Södermanlands län (2004) Örebro län (2007) Värmlands län (2007)	Svealand: Stockholms län Västmanland
Norrland:	Norrland: Gävleborgs län (2007) Västerbotten (2008)	Norrland: Jämtland Västernorrland Norrbotten

I denna rapport behandlas den halländska utvecklingen under den tid, mellan 2003 till 2010, då Halland organiserade sin regionala utvecklingspolitik inom ramen för ett samverkansorgan. Med Region Hallands tillkomst 2003 (då man alltså var ett samverkansorgan) skapades en ny institutionell ordning för den regionala utvecklingspolitiken i Halland. Region Halland erhöll redan från dess start ett relativt brett uppgiftsansvar och man kan något förenklat säga att Region Halland övertog all landstingsverksamhet som inte handlar om hälso- och sjukvård och dessutom övertogs hela den verksamhet som tidigare varit en angelägenhet för Kommunförbundet Halland (kommunal intressebevakning, FoU-verksamhet, primärkommunal samordning etc.). Till detta, vilket utgör själva essensen i det kommunala samverkansorganet, övertog Region Halland ett antal uppgifter från staten och länsstyrelserna:

1. utarbeta *en strategi för länets utveckling* som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter samt att samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet,
2. besluta om användningen av vissa *statliga medel för regional utveckling* (inklusive arbetet med att utarbeta och samordna arbetet med s.k. *regionala tillväxtprogram*),
3. besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av *länsplaner för regional infrastruktur*
4. ta emot och bereda ansökningar om bidrag från *EU:s sammanhållningspolitik*.

Organisationsform

Region Halland organiserades alltså som ett Kommunalförbund och den politiska organisationen ser ut på följande sätt:



Figur 4.1. Region Hallands organisation.

Region Hallands högsta beslutande organ är regionfullmäktige som består av 57 ledamöter (och lika många ersättare). Landstinget utser 19 ledamöter och de sex halländska kommunerna utser 38 ledamöter.¹⁰¹ Region Halland erhåller politisk legitimitet genom att landstinget och kommunerna utser förtroendevalda att ingå i förbundets fullmäktige. Ur demokratimässig synpunkt kan vi tala om ett indirekt valt fullmäktige där den enskilde medborgaren först väljer fullmäktige i sin kommun och i landstinget och därefter utser kommun-

¹⁰¹ Halmstad, som är länets största kommun, har 11 platser, Kungsbacka 8, Varberg 7, Falkenberg 6, Laholm 4, Hylte 2.

respektive landstingsfullmäktige de ledamöter som ska sitta i Region Hallands fullmäktige. I såväl den allmänna debatten som i forskning har systemets kritiserats för att förhindra effektivt medborgerligt ansvarsutkrävande och risken för att medborgarna uppfattar kommunalförbundet ifråga som alltför anonymt.

Region Hallands styrelse består av 11 ledamöter och med 7 ersättare som handhar verkställande uppgifter i förbundet. Under mandatperioden 2007-2010 är Göran Karlsson (c) ordförande i regionstyrelsen och bland de ordinarie ledamöterna finns, utöver ordföranden, även fyra moderata politiker, lika många från socialdemokraterna, en kristdemokrat samt en folkpartist. För att garantera även de allra minsta partierna insyn i förbundsstyrelsen har man infört ett system som innebär att småpartier ges närvarorätt vid styrelsens möten. Region Halland har även ett skolutskott bestående av fem politiker som bereder ärenden som avser större verksamhetsförändringar och investeringar vid Region Hallands skolor.

Därmed kan konstateras att de regionala utvecklingsprocesserna i Halland samlats runt en relativt stark aktör med, i vart fall formellt betraktat, stark handlingsförmåga. De prioriteringar och preferenser som utvecklats inom ramen för Region Hallands verksamhet har formaliserats i främst två huvuddokument. Dels den regionala utvecklingsstrategin och dels det regionala tillväxtprogrammet. Vi ska i den fortsatta analysen uppmärksamma och analysera Region Hallands arbete med såväl den regionala utvecklingsstrategin som arbetet med tillväxtprogram.

Regional utvecklingsstrategi: Halland – Bästa Livsplatsen

När det gäller arbetet med en regional utvecklingsstrategi i Halland, kallad *Halland - Bästa livsplatsen 2002-2020*, utgjorde detta en första huvuduppgift för det nybildade Region Halland. I utvecklingsstrategin presenteras målsättningen på följande sätt:

Syftet med denna regionala utvecklingsstrategi är att skapa en gemensam vision för Hallands framtid, att formulera strategier för att nå målen och att mobilisera krafter för att genomföra dem. Strategin ska användas för att skapa samverkan mellan regionens aktörer för att gemensamt förverkliga visionen¹⁰²

I arbetet med utvecklingsstrategin samarbetade Region Halland med en rad aktörer. Det gäller såväl offentliga aktörer som kommuner, landsting, länssty-

¹⁰² Regional utvecklingsstrategi, Region Halland, sid 9.

relse, högskolan, myndigheter m.fl. som företrädare för det halländska näringslivet och fackliga organisationer. En allmän målsättning var att så många som möjligt skulle vara med och påverka strategins utformning. Region Hallands arbete med utvecklingsstrategin leddes av en styrgrupp bestående av fyra tjänstemän från Region Hallands eget kansli. Styrgruppen anlätade i arbetet ett konsultföretag som utifrån en särskild metodik genomförde arbetet med strategin. Styrgruppen arbetade dessutom tillsammans med två andra grupperingar. Den första var den s.k. referensgruppen som bestod av sju tjänstemän som representerade de sex halländska kommunerna och landstinget. Den andra gruppen var en breddgrupp eller ett s.k. stort partnerskap. Denna grupp bestod av (beroende på vilka sakfrågor som behandlades) av olika personer. När strategierna behandlades deltog cirka 70 personer och när omvärldsanalys, scenarier och strategier diskuterades var över 100 personer involverade.

Resultatet av arbetsprocessen blev ett samlat dokument *Halland - Bästa livsplatsen*. Dokumentet byggs upp på tre huvuddelar som var för sig innefattar såväl en vision som mer konkreta strategier

1. Här förverkligar vi bodrömmar
2. Här bygger vi företag med kunskap
3. Här skapar vi fördelar av läget

I den regionala utvecklingsstrategin presenteras i sin tur inte mindre än 15 strategier för att visionen av Halland 2020 ska uppnås, dessa 15 strategier är indelade i fyra grupper:

Tabell 4.3 Regional utvecklingsstrategi, Region Halland

Huvudgrupp	Strategier
1. Grundläggande förutsättningar	God hälsa, En god miljö, God välfärdsservice, Ett jämställt Halland, Tillgänglighet
2. Här bygger vi företag med kunskap	Entreprenörskap innovationer, Balans mellan näringsliv och utbildning, Mångfalden som tillgång
3. Här skapar vi fördelar av läget	Strategiska allianser, Ledarskap, Bilden av Halland
4. Här förverkligar vi bodrömmar	Bästa boendemiljöerna, Attraktiva stadsmiljöer, attraktiv landsbygd, Kulturens kraft

De 15 strategierna famnar över många områden, är av relativt långsiktig karaktär och är alltså tänkta att utgöra vägledning för övriga regionala utvecklingsinsatser i Halland.

Regionalt tillväxtprogram för Halland

I arbetet med *tillväxtprogrammet* har Region Halland utnyttjat ett regionalt partnerskap vilket bland annat består av näringslivsorganisationer, kommuner, statliga myndigheter och näringslivsfrämjare (Region Hallands ledande politiker ingår i partnerskapet som sammanlagt består av ett 60-tal personer). Två arbetsgrupper, en med fokus på företagsutveckling och en med fokus på arbetskraft- och kompetensförsörjning, har varit ansvarig för det löpande arbetet. Syftet med tillväxtprogrammet definieras som:

Meningen med tillväxtprogrammet är att det ska fungera som ett prioriteringsinstrument för de resurser som aktörer i regionen förfogar över

¹⁰³

Det fastlagda tillväxtprogrammet för Halland grundar sig på en analys av de förutsättningar för tillväxt som bedöms existera i regionen. Analysens resultat visar sammantaget att möjligheterna för ekonomisk utveckling i Halland bedöms som förhållandevis goda. Den övergripande målsättningen för tillväxtprogrammet uttrycks på följande sätt:

den ekonomiska utvecklingen i Halland - mätt i ökningen av lönesumman och företagets omsättning - ska vara bland de fem bästa länen i landet. Tillväxten ska vara hållbar utifrån sociala och ekologiska aspekter

¹⁰⁴

Utifrån den övergripande målsättningen pekas tre *insatsområden* ut som prioriterade i programmet:

a. *Arbetskraftsförsörjning* – inom detta område prioriteras behovet av arbetskraftsförsörjning och kompetensutveckling i det halländska näringslivet. I programmet utpekas fem delområden där satsningar ska göras: (1) Lokala

¹⁰³ Regionalt tillväxtprogram, Region Halland, sid 1.

¹⁰⁴ Regionalt tillväxtprogram, Region Halland, sid 6.

centra för kompetensutveckling, (2) kompetensutveckling i företag, (3) samverkan kring vägledning och validering, (4) arbetsmarknadsanpassad yrkesutbildning samt (5) hälsofrämjande arbetsplatser. Koordinator för hela detta område är Region Halland självt.

b. *Entreprenörskap* – inom detta område fokuseras intresset mot nyföretagande och det ska göras inom fyra fält: (1) entreprenörskap och skola, (2) nyföretagande, (3) tjänste-, produkt- och marknadsutveckling samt (4) kapitalförsörjning. Även inom detta område är Region Halland sammanhållande kraft i arbetet.

c. *Tre tillväxtområden* – i programmet fixeras så slutligen tre mer specifika tillväxtområden: (1) hälsoteknik (att genom nätverksaktiviteter satsa på ett innovationssystem inom hälsoteknikområdet), (2) satsningar inom upplevelsenäringen (bad, turism, kultur) samt (3) satsningar inom livsmedelssektorn (förädling, matkultur, marknadsföring etc.).

Vi kommer i ett senare avsnitt att låta involverade aktörer få kommentera organiserings-, demokrati-, jämställdhets- och lärandeaspekterna i arbetet med såväl utvecklingsstrategin som tillväxtprogrammet. Vi kan dock redan nu konstatera att man i de formella dokumenten lyfter fram såväl jämställdhetsaspekter som lärandeaspekter i det regionala utvecklingsarbetet även om det inte fått någon mer framträdande plats i dokumenten. Demokratifrågorna finns med mer mellan raderna, främst i beskrivningar av arbetsprocesserna med utvecklingsstrategi och tillväxtprogram.

4.3 Gnosjöregionen och Jönköpings län

Övergripande utvecklingsdrag

Jönköpings län kan i likhet med Halland visa upp en relativt expansiv ekonomisk och demografisk utveckling. Jönköpings län innehåller dock en betydligt mer komplicerad näringsgeografisk struktur och det har varit vanligt att tala om länet som bestående av tre funktionella delar; Vätterbygden, Högländet och Gnosjöregionen. De tre delarna uppvisar sinsemellan betydande olikheter där främst Gnosjöregionen haft en i grunden positiv näringslivsutveckling medan utvecklingen inom övriga delar uppvisar stora variationer. Det innebär också att Jönköpings län förfogat över sammanlagt något större regionalpolitiska medel jämfört med Halland (se Tabell 4.1). Jönkö-

pings län har också, före den nyss inledda perioden för strukturfondsstöd, erhållit något högre andel utvecklingsresurser från EU jämfört med Halland (något som alltså kommer att förändras påtagligt efter 2008).

Jönköpings län tillhör också de län i Sverige som bildat samverkansorgan och från år 2005 ansvarar Regionförbundet i Jönköpings län för motsvarande regionala utvecklingsuppdrag som gäller för Region Halland. Det innebär alltså att man från staten övertagit uppgifterna att ta fram en regional utvecklingsstrategi, att hantera de regionalpolitiska stödformerna (inklusive att arbeta med tillväxtavtal), att ta fram en plan för infrastrukturen samt att ansvara för uppgifter inom sammanhållningspolitiken. En väsentlig skillnad mellan Region Halland och Regionförbundet i Jönköpings län är dock att man i Jönköpings län överlåtit betydligt färre uppgifter mellan landstinget och regionförbundet (bl.a. gäller detta ansvaret för kulturfrågor, turism och skolor). Detta ger regionförbundet i Jönköpings län en något svagare ställning än vad som gäller för Region Halland. Man kan också säga att förekomsten av funktionella delregioner (Gnosjö, Vätternbygden och Höglandet) leder till att Regionförbundet har att samordna sitt regionala utvecklingsarbete i förhållande till olika aktörskonstellationer i länet. Detta kan exemplifieras med att den regionala utvecklingspolitiken i Jönköpings län haft en betydelsefull verksamhet i Gnosjöområdet som utifrån bl.a. ett eget partnerskap och en egen utvecklingsorganisation i IUC-Gnosjöregionen, haft en relativt självständig relation till såväl Länsstyrelsen som det nybildade Regionförbundet.

I likhet med Halland kan dock sägas att organiseringen av regionala utvecklingsprocesser präglas av en god resurssituation. Näringslivs- och sysselsättningsutvecklingen har i huvuddelen av länet varit stark och olika mått på den regionala ekonomins utveckling visar på godartade värden. Även om Jönköpings län, i likhet med Halland, tilldelats relativt små regionala utvecklingsmedel finns alltså goda möjligheter för de regionpolitiska aktörerna att bidra med verksamma resurser för en aktiv regional utvecklingspolitik. Låt oss lite mer detaljerat beskriva hur utvecklingsorganisationerna i dels Gnosjöregionen och dels Jönköpings län ser ut.

Det regionala utvecklingsarbetet i Gnosjöregionen bygger på en lång tradition av samverkan i olika frågor mellan de fyra kommunerna i området, dvs. Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd och Värnamo. Forskningen om Gnosjöregionen har kunnat visa att det inte bara är kommunernas geografiska läge in till varandra utan främst kanske likheter gällande näringslivsstruktur, kultur och historia. Näringslivet har i Gnosjöregionen dominerats av sysselsatta inom industrin där små och specialiserade företag har en ledande roll inom sina respektive branscher. Företagen har ofta en betydande andel produktion riktad mot exportmarknaden. Under senare år har den regionala utvecklings-

politiken i Gnosjöregionen samlats kring två olika, men starkt överlappande organiseringsformer. Dels genom IUC-Gnosjöregionen, dels genom samverkan inom det s.k. Partnerskapet GGVV.

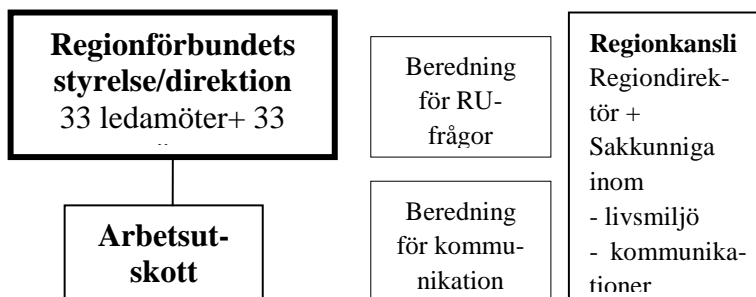
Organisation

IUC-Gnosjöregionen startades 1997 på grundval av ett regeringsbeslut om att på försök ge ekonomiskt stöd för bildande av nio IUC-bolag (varav IUC-Gnosjö var ett) i olika delar av Sverige. Idén byggde på ett koncept kallat UPA-uppdraget som står för Uppsökande verksamhet, Produktutvecklingsprojekt och förstudier för Avknoppning. Vid försöksperiodens slut gjordes en utvärdering som i allt väsentligt förordade att modellen borde få etableras och utvecklas ytterligare. IUC-Gnosjöregionen har drivits som ett aktiebolag med ett stort antal företag och några fackliga avdelningar som delägare. IUC-Gnosjöregionen har haft en mindre kansliresurs (3-4 anställda) som koordinerat och organiserat verksamheten. Syftet har varit att utveckla möjligheterna att bedriva industriverksamhet genom en samägd utvecklingsresurs i Gnosjöområdet. Ursprungstanken var att utifrån nätverkssamarbete knyta samman privata och offentliga aktörer i regionen för att få till stånd en starkare utvecklingsprofil. IUC-Gnosjöregionen har tagit initiativ till att bilda två resurscentra – Skärteknikcentrum och Polymercentrum – som i sin tur bedriver företagsamverkan för produktutveckling och kompetensutveckling inom sina respektive områden. Under 2008 har IUC-Gnosjöregionen förklarats i konkurs och det är i skrivande stund oklart vad som kommer att hända med verksamheten.

Partnerskapet GGVV har bestått av ledande politiker, kommundienstämman och näringslivsföreträdare från de fyra kommunerna. Partnerskapet har haft sammanträden några gånger om året för att utbyta erfarenheter och dra upp gemensamma riktlinjer för utvecklingsarbetet. Partnerskapets roll är att initiera och stödja regionala utvecklingsinsatser och en huvuduppgift har varit att ansvara för tillväxtpolitiska uppgifter (främst genom framtagandet av ett regionalt tillväxtprogram för Gnosjöregionen). Partnerskapet har bestått av ett 30-tal ledamöter där företrädare för företaget och från de fyra kommunerna ingått (även länsstyrelsen har varit representerad i partnerskapet). För att bereda ärenden inom partnerskapet har en mindre beredningsgrupp funnits som tillsammans med IUC-Gnosjöregionens kansliresurs haft verkställande uppgifter i arbetet.

Regionförbundet i Jönköping bildades 2005, dvs. två år efter Region Halland, och det var alltså Länsstyrelsen i Jönköpings län som tidigare hade ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Regionförbundet i Jönköpings

län skiljer sig från Region Halland, gällande organisationen, genom att man organiserat kommunalförbundet som ett förbund med direktion. I följande skiss visas Regionförbundets organisation:



Figur 4.2. Organisationsskiss - Regionförbundet i Jönköpings län.

Regionförbundets styrelse eller direktion består av 33 ledamöter varav landstinget utser 11 ledamöter och länets kommuner 22 ledamöter.¹⁰⁵ Ordförande i styrelsen (under mandatperioden 2007-2010) är kommunstyrelsens ordförande i Vetlanda kommun Göran Lindell (c) och som 1:e respektive 2:e vice ordförande i styrelsen sitter Anders Gustafsson (m) som är landstingspolitiker och Peter Persson (s) som är kommunalpolitiker från Jönköpings kommun. Ett särskilt arbetsutskott med 5 ledamöter utgör beredande organ till styrelsen (i arbetsutskottet har (fp) och (v) tilldelats en s.k. tillsynsplats vardera). I jämförelse med Region Halland har Regionförbundet i Jönköpings län betydligt färre förtroendevalda politiker i ledningsfunktionerna (detta betingas till stor del av att Regionförbundet i Jönköpings län organiseras med hjälp av en direktionsmodell). Detta kompenseras i någon mån genom att Regionförbundet inrättat två separata beredningsgrupper (med politiker som ledamöter) inom regional utveckling (RU) respektive kommunikationsfrågor. Regionförbundet i Jönköpings län förfogar, utöver den politiska organisationen, av ett regionkansli med en regiondirektör och ett 10-tal tjänstemän med olika uppgifter inom regional utvecklingspolitik.

¹⁰⁵ Jönköpings kommun har 6 ledamöter i direktionen, Aneby 1 ledamot, Eksjö 1, Gislaved 2, Gnosjö 1, Habo 1, Mullsjö 1, Nässjö 2, Sävsjö 1, Tranås 1, Vaggeryd 1, Vetlanda 2 och Värnamo 2.

Regional utvecklingsstrategi

När det gäller frågorna hur Jönköpings län och Gnosjöregionen hanterat preferenser och prioriteringar i den regionala utvecklingspolitiken är det en betydligt svårare uppgift att lämna en övergripande karakteristik som vi kunde göra för Hallands del. Detta beror främst på tre förhållanden. Dels att länet består av olika funktionella områden där t.ex. Gnosjöregionen exempelvis kommit att utforma ett eget regional utvecklingsarbete. Dels har visserligen Jönköpings län inrättat samverkansorgan men det har skett något senare jämfört med andra motsvarande län i södra Sverige. Dels har länsstyrelsen en starkare ställning i det regionala utvecklingsarbetet i Jönköpings län jämfört med Halland. I starkt förenklad form har länsstyrelsen och från år 2005 Regionförbundet i Jönköpings län haft ansvar för policyformulering för hela länet medan delregionala aktörer bedrivit mer operativa utvecklingsinsatser inom respektive område. År 2008 har Regionförbundet i Jönköpings län fastställt ett regionalt utvecklingsprogram för länet och man har även i samverkan med länsstyrelsen antagit ett regionalt tillväxtprogram för hela Jönköpings län. Det regionala utvecklingsprogrammet som i Jönköpings län benämns just *Regionalt utvecklingsprogram (RUP) med sikte på 2020*, har flera gemensamma drag jämfört med Region Hallands utvecklingsstrategi. I Jönköpings läns regionala utvecklingsstrategi betraktas, precis som i Halland, programmet som ett paraply för länets utvecklingsarbete och tanken är att den regionala utvecklingspolitiken ska vägleda andra regionala strategier som t.ex. tillväxtprogrammet, landsbygdsprogrammet, strukturfondsprogrammen (ERUF och ESF) och infrastrukturplaneringen. Utifrån en tydliggjord problemanalys anges i programmet en övergripande vision och fem specifikt framtagna prioriteringar. Den fastlagda visionen presenteras i programmet på följande sätt:

Vi ska vara den självklara mittpunkten i norra Europa för människor med skaparkraft. En tillgänglig region för människor som vill besöka, verka och leva i en möjliggörande miljö.¹⁰⁶

I visionen sägs också att länet ska vara det snabba (transporter, kommunikationer), det öppna (gränsöverskridande, toleranta) och det smarta länet (teknik, kunskap och kompetens). I det regionala utvecklingsprogrammet preciseras, utifrån visionen, följande fem prioriterade programområden:

¹⁰⁶ sid. 19 i Regionalt utvecklingsprogram (den regionala utvecklingspolitiken), Jönköpings län.

1. Kommunikationer (om kollektivtrafik, infrastrukturfrågor, IT)
2. Näringsliv (klustersatsningar, entreprenörskap, miljö- och energistöd)
3. Arbetsmarknad och kompetensförsörjning
4. Livsmiljö och attraktivitet (social service, boende, kultur, natur)
5. Internationell samverkan (EU-anknytning, turism, marknadsföring).

I programmet anges också hur de prioriterade områdena ska genomföras och ett stort antal aktörer utpekas som ansvariga/delaktiga i arbetet inom respektive programområde. Tanken är också att Regionförbundet ska göra en årlig uppföljning av programmet.

Regionalt tillväxtprogram

Vi har tidigare noterat att man i Jönköpings län inte lyckades etablera något regionalt samverkansorgan förrän 2005 vilket också innebar att länsstyrelsen hade huvudansvaret för att utveckla det regionala tillväxtprogrammet för perioden 2004-2007 (liksom att man tidigare också varit samordningsansvarig för arbetet med tillväxtavtal). Ett regionalt tillväxtprogram för perioden 2004-2007 antogs alltså med länsstyrelsen som ledande organisation under hösten 2003. I likhet med (den under 2008 antagna) RUP:en innehåller detta regionala tillväxtprogram från 2003 en övergripande vision plus några handlingsorienterade insatsområden (benämnda Attraktivitet, Företagsutveckling/förnyelse och Infrastruktur). Visionen, som vid detta tillfälle formulerades mer pragmatiskt jämfört med Regionförbundets senare uttryckta retorik (se ovan), hade följande lydelse:

År 2015 är Jönköpings län en av Europas ledande regioner med hållbar tillväxt. Detta förutsätter att utvecklingsmiljön har sådan kvalitet och attraktivitet att människor, tillväxtorienterade företag och verksamheter söker sig till regionen, att regionen har en dynamisk arbets- och boendemarknad som är attraktiv för kvinnor och män i alla åldrar, att de möjligheter som ligger i hållbarhetens tre dimensioner, dvs. den ekonomiska, den ekologiska och den sociala, tas tillvara.¹⁰⁷

Tillväxtprogrammets genomförandeorganisation bestod av ett ledande partnerskap, kallad Samverkansrådet, som under Landshövdingens ledning samlade ett antal ledande myndigheter, organisationer och näringslivsföreträdare,

¹⁰⁷ ur Regionalt tillväxtprogram RTP 2004-2007 för Jönköpings län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, version 2003-10-08.

I en något mindre gruppering, kallad Beredningsgruppen, samlades chefs-tjänstemän från länsstyrelsen, kommunförbundet, landstinget och Handelskammaren med ett mer operativt och beredande ansvar i processen. Ett särskilt sekretariat vid länsstyrelsen hade uppgiften att samordna och leda RTP-arbetets verkställande uppgifter (budgetansvar, uppföljningsansvar, beredning av projektansökningar etc.).

Kännetecknande för tillväxtarbetet i Jönköpings län har varit att man visserligen haft en länsövergripande politik och organisationsstruktur men att betydande delar av aktiviteterna hanterats i delregionala konstellationer. En sådan har funnits runt det s.k. partnerskapet GGJV i Gnosjöregionen.¹⁰⁸ Följaktligen tog man inom GGJV-samarbetet fram ett eget regionalt tillväxtprogram för tidsperioden 2004-2007. Partnerskapet GGJV bestod av ledande politiker, kommunala tjänstemän och näringslivsföreträdare från de fyra kommunerna. Partnerskapet sammanträdde ett par, tre gånger om året för erfarenhetsutbyte och för att ta fram riktlinjer för tillväxtarbetet i regionen. IUC Gnosjöregionen AB utgjorde tillsammans med kommunernas näringslivsenheter en drivande kraft i hela arbetet inom GGJV-partnerskapet.

Utifrån vad man kallade en 'systematisk analys' att kartlägga Gnosjöregionens styrkor och svagheter (en traditionell s.k. SWOT-analys) tog man fram en gemensam vision för det regionala utvecklingsarbetet.

Gnosjöregionen skall vara en livskraftig region med ett huvudsakligt karaktärsdrag av flexibla och starka små och medelstora företag, en region som är nationellt och internationellt (er)känd för att ligga i framkanten bland industriella distrikt. Detta förutsätter en region som erbjuder en attraktiv livsmiljö att leva, bo och verka i för alla.¹⁰⁹

I tillväxtprogrammet preciseras, utifrån analysunderlag och vision, sammanlagt fem insatsområden:

a. *Gnosjöregionens klustersatsning* – en satsning inom främst två industriella kluster; polymerindustri och skärande bearbetningsindustri. Ledande inom detta insatsområde var IUC Gnosjöregionen AB och dess två dotterbolag Polymercentrum och Skärteknikcentrum.

¹⁰⁸ GGJV står för begynnelsebokstaven i de fyra medverkande kommunerna; Gislaved, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryd.

¹⁰⁹ ur Regionalt tillväxtprogram för Gislaveds, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryds kommuner 2004-2007.

b. *Vandalorum* – centrum för utbildning och produktutveckling inom konst- och designområdet med lokalisering i Värnamo. IUC Gnosjöregionen AB hade inom denna satsning en roll att försöka etablera ett s.k. Näringslivets Hus i Vandalorum (olika typer av företagsutvecklingsinsatser).

c. *Generationsskifte* – inom detta område fick IUC Gnosjöregionen AB en uppgift att genom en specifik förstudie hitta en arbetsmetod för att möta generationsväxlingshoten i befintliga företag i regionen (till stor del frågor om kompetensutveckling).

d. Science-Parksystemet – är ett länsövergripande program för utveckling av entreprenörskap och nyföretagande med koppling till utbildningssystem och forskning. Systemet bygger på en nätverkstanke där det i varje kommun i Jönköpings län ska finnas en nod som ingår i nätverket för att i varje kommun utveckla systemkompetens och nyföretagande.

e. Kommunikation/bredband – att ytterligare markera vikten av satsningar på främst IT-kommunikation men också infrastrukturfrågor i bred bemärkelse.

4.4 Organisering av regional utvecklingspolitik

Vi har i detta kapitel gjort en övergripande beskrivning av hur man i såväl Halland som i Gnosjöregionen & Jönköpings län organiserat delar av sin regionala utvecklingspolitik. Vi har främst fokuserat intresset mot hur man i sin utvecklingsstrategi och i sitt tillväxtprogram preciserat sina preferenser och prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet. Vi har också, om skissartat, beskrivit den politiska och administrativa organisation som haft huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken i respektive region. Vi ska i detta avslutande avsnitt summera organiseringsprocesserna utifrån Lundquists organiseringssteoretiska utgångspunkter. I nästa kapitel kommer vi att fördjupa analysen med hjälp av vårt intervjumaterial.

Preferenser och prioriteringar

Vi har redan relativt utförligt beskrivit de visioner, målsättningar och prioriterade satsningar som respektive region uttryckt i sina viktigaste programdokument. Om vi jämför Halland med Gnosjöregionen & Jönköpings län är det likheterna som är mest slående. Båda miljöerna prioriterar nyföretagande, entreprenörskap, arbetskraftsförsörjning (utbud och kompetensförsörjning) samt satsningar på livskvalitet/upplevelsenäringen. En del skillnader finns

gällande olika insatsområden (Halland satsar exempelvis på hälsoteknikområdet och matkultur medan Jönköpings län lägger ner mer kraft på den bearbetande industrin osv.) men båda länen faller in i en dominerande trend av satsningar på just nyföretagande, innovationssystem och klustersatsningar.

När det gäller mål och prioriteringar gällande demokratiutveckling, jämställdhetsaspekter och lärande finns dessa med i programdokumenten, men kan inte sägas utgöra särskilt väl övervägda (ibland knappast alls explicitgjorda) målsättningar. Oftast formuleras dessa aspekter antingen i dokumentens inledande avsnitt om 'allmänna utgångspunkter' eller som en del i beskrivningen av hur respektive programprocess ska genomföras respektive utvärderas. Ytterst få av de prioriterade satsningarna förses med operativa insatsförslag som handlar om demokrati, jämställdhet och lärande.

Resurser och handlingsförmåga

Hittilldags (dvs. fram till 2008) har de offentliga resurserna för regionalt utvecklingsarbete i både Halland och i Jönköpings län varit relativt begränsade. Detta är ju allmänt sett ett uttryck för att de båda länen stått sig relativt starka när det gäller befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling. Stråk i såväl Halland och i Jönköpings län tillhör de mest ekonomiskt expansiva i hela Sverige. Detta ger också grunderna för den regionala utvecklingspolitiken som innebär att man utifrån ett mycket gynnsamt socioekonomiskt läge har möjligheter att ytterligare förhöja utvecklingstakten. Med den nya sammanhållningspolitiken från år 2008 kommer de båda länen att tillföras ett betydande nytillskott av offentliga medel och det är naturligtvis ännu oklart hur detta kommer att påverka innehållet i den regionala utvecklingspolitiken.

Trots att den offentliga finansieringen av regionpolitiken varit ganska liten kännetecknas ändock både Halland och Jönköpings län av att besitta en betydande handlingsförmåga i dessa frågor. Hallands län (dess kommuner och landstinget) tillhörde exempelvis pionjrlänen när det gäller att starta samverkansorgan och allmänt sett har hallänningarna intagit en självsäker (på gränsen till hybrisliknande) hållning i den svenska regionfrågan genom att mycket starkt hävda det lilla Hallands konkurrensfördelar jämfört med de omkringliggande storregionerna (Hallands län har också i den s.k. Ansvarsutredningens kölvatten tidigt klargjort, under politisk enighet, att man så snart som möjligt önskar få bilda en egen halländsk regionkommun). Med stärkta resurser inom sammanhållningspolitikens ram har Hallands framtida handlingsförmåga sannolikt förhöjts kraftigt.

I Jönköpings län har situationen varit något annorlunda. Länet präglas av tre olika näringsgeografiska miljöer (varav Gnosjöregionen är en) och det

faktum att man har betydligt fler kommuner jämfört med Halland ger en mer komplicerad regionstruktur. Jönköpings län beslöt sig något senare än Halland för att bilda samverkansorgan vilket möjligtvis antyder en mer svårhanterlig regional utvecklingspolitik jämfört med Halland. Regionförbundet i Jönköpings län, som är organiserat enligt en direktionsmodell, har i jämförelse med Region Halland betydligt färre politiska uppgifter. Sammantaget kan man dra slutsatsen att Jönköpings län har en något lägre handlingsförmåga jämfört med Halland eftersom man har en något mer mångfasetterad regional struktur. De regionpolitiska aktiviteterna i Gnosjöregionen har i många avseenden utgjort ett skyltfönster mot omvärlden där man åtminstone tidigare kunnat visa på vägvinnande exempel på regionala utvecklingsinsatser inom entreprenörskap och nyföretagande. Den senaste utvecklingen där tillväxtarbetet (med IUC Gnosjöregionen AB:s konkurs) vittnar om att detta arbete åtminstone tillfälligtvis gått i stå.

Organiseringsprocessernas förlopp och utfall

Lennart Lundquist identifierar inte mindre än fem olika organiseringsvariabler - strukturering, roller, procedurer, kultur och rum – genom vilka organiseringsprocessens preferenser, prioriteringar och resurser behandlas. I de två utvecklingsmiljöer som beskrivits i detta kapitel har organiseringsprocessens förlopp och utfall naturligtvis påverkats av denna typ av variabler. Bara genom en översiktlig läsning av relevant material från de båda utvecklingsmiljöerna framträder inte bara en mycket svårfångad organisatorisk struktur utan framförallt av synnerligen komplicerade aktiviteter, aktörsrelationer, förhandlingsarenor, normstrukturer och verklighetsuppfattningar. En del av dessa strukturer är formaliserade i dokument och på hemsidor osv. men kännetecknande är också att stora delar av de regionala utvecklingsprocesserna försiggår i informella sammanhang.

Vi kommer i nästa kapitel att låta de involverade personerna få beskriva och reflektera över de genomförda och planerade utvecklingsprocesserna i respektive region. Men vi kan redan nu konstatera att regional utvecklingspolitik utspelar sig i miljöer som är starkt personrelaterade.¹¹⁰ Ledande aktörer ingår i nätverk och partnerskap som bygger på ett gemensamt meningsskapande, gemensamma språkförutsättningar och traditioner. Det är inte en alldeles enkel uppgift att med hjälp av vetenskaplig analys lämna några fullständiga beskrivningar av hur dessa organiseringsprocesser faktiskt gestaltar sig. Det är komplicerat, inte alltid särskilt genomskinligt och det är kort sagt

¹¹⁰ se Johansson 1999 och 2004.

svårt för en utomstående forskare att tränga bakom kulisserna. Likväl vill vi peka på ett par förhållanden som summerar våra viktigaste iakttagelser av de aktuella organiseringsprocessernas förlopp och utfall i såväl Halland som i Gnosjöregionen & Jönköpings län:

Vi kan gällande de båda miljöernas *strukturering* säga att Halland präglas av en högre grad av enhetlig institutionalisering jämfört med Jönköpings län. Halland har exempelvis endast 6 kommuner jämfört med Jönköpings läns 13 kommuner. Kommunlandskapet i Jönköpings län är också betydligt mer heterogent och sammantaget präglas länet av tre funktionella delregioner. Även när det gäller den politiska struktureringen har Halland långt tidigare än Jönköpings län lyckats med att samla det regionala utvecklingsansvaret hos en ledande aktör. Jönköpings län har visserligen lyckats etablera ett regionalt samverkansorgan, men Regionförbundet i Jönköpings län är betydligt svagare (uppgiftsmässigt, resurser, kompetens) jämfört med Region Halland.

Denna olikartade strukturering präglar även övriga organiseringsvariabler. Jönköpings län arbetar med likartade *procedurer* som Halland (kommunalförbund, partnerskap, projektarbete, nätverksmodeller osv.) men bedriver dessa i ett mer mångfasetterat samspel mellan aktörsintressen förankrade dels länsövergripande (Regionförbundet och länsstyrelsen) och dels i de tre funktionella delregionerna (där IUC Gnosjöregionen AB tidigare var en bland många ledande delregionala aktörer). Halland har genom den tidiga satsningen på Region Halland också nått längre i vad vi skulle vilja kalla för en proceduriell institutionalisering. Man har riggat en länsövergripande ordning för det regionala utvecklingsarbetet och de inblandade aktörerna har kunnat formera en tydliggjord position och *roll* i sammanhanget. Dit har ännu inte Jönköpings län nått även om bildandet av Regionförbundet på sikt kan innebära en delvis ny rolluppsättning och nya förhandlingsrelationer i det regionala utvecklingsarbetet. Genom att IUC Gnosjöregionen AB gått i konkurs uppstår även i Gnosjöregionen ett delvis nytt läge och det gäller för kommunerna och ledande näringslivsföreträdare att hitta nya proceduriella ordningar och nya roller. Inte minst gäller detta i förhållande till Regionförbundet. Kommunerna i GGVV-området får nu en roll av att uppträda i dels en ny institutionell ordning i länet som helhet och dels i förhållande till nyordningen i Gnosjökontexten.

Överlag kan vi konstatera, i vart fall på pappret, att Region Hallands organisationsstruktur (och dess procedurer) synes vara något mer robusta jämfört med Jönköpings län. Det något osäkra läge som just nu råder i Gnosjöregionen visar på en viss sårbarhet. Varken struktur, procedur eller rollfördelning synes ha nått tillräcklig stabilitet och sannolikt påverkar detta den regionala utvecklingspolitiken på ett negativt sätt. Även om Region Halland också

är en relativt ny organisationsstruktur har man haft längre tid på sig, jämfört med Regionförbundet i Jönköpings län, för att framställa sig själv som en effektiv institution för regional utveckling. Det är dock ingen som vet om man i Halland också de facto bedriver en mer effektiv regional utvecklingspolitik jämfört med Jönköpings län.

Även organiseringsvariabeln rörande den *rumsliga* orienteringen påverkas av att Jönköpings län har en mer heterogen näringsgeografisk struktur jämfört med Halland. Det är relativt tydligt (om än med vissa tvetydigheter runt Kungsbackas orientering mot Göteborgsregionen och Hylte kommuns gräns mot Småland) på vilka sätt de regionpolitiska aktörerna placerar Halland i den rumsliga dimensionen. I stort sett samtliga politiska aktörer i Halland slår vakt om hela Halland som en funktionellt effektiv regionbildning och de senaste årens kampanjartade aktiviteter att hålla Halland utanför nya regionbildningar har sannolikt bidragit till att stärka de halländska utvecklingsaktörernas medvetenhet om behovet av en regional utvecklingspolitik för hela Halland. Den kommunala bypolitiken som tidigare utgjort ett problem i halländsk politik har under senare år minskat till förmån för en starkare medvetenhet (bland ledande kommunpolitiker) om behovet av regionpolitiska lösningar för hela Halland.¹¹¹

Denna typ av rumslig medvetenhet kan inte sägas gälla på riktigt samma sätt i Jönköpings län. Här finns olika kommungrupperingar och länets olikheter ur näringsgeografisk synvinkel kräver ett delvis annat förhållningssätt för länspolitiska aktiviteter än vad som gäller i Halland. En viktig skillnad i den rumsliga strukturen mellan de båda länen är också att residensstaden i Jönköpings län är betydligt större och mer dominerande än vad Halmstad är i Halland. Detta innebär en särskild förhandlingsproblematik i det mellankommunala samarbetet. Man måste, för att uttrycka det enkelt, utforma en regional utvecklingspolitik som förmår dra nytta av den stora stadens utvecklingspotential utan att de mindre och mer perifert placerade kommunerna känner sig förbisedda. I Hallands län balanseras Halmstad kommuns relativa styrka av åtminstone två andra relativt starka kommuner; Kungsbacka och Varberg. Detta ger i sin tur en potential för att uppnå ömsesidighet i mellankommunala förhandlingar inom ramen för Halland, men också en risk att utvecklingspotentialen hos den starkaste parten (Halmstad i detta fall) kan komma att hållas tillbaka.¹¹²

¹¹¹ se Johansson 2004.

¹¹² denna typ av överväganden ligger bakom en del förhandlingar rörande de regionala samverkansorganens framväxt på olika håll i Sverige (se Johansson 2008)

Slutligen ska sägas något kortfattat om *kulturkomponenter* i de båda utvecklingsmiljöerna. Även i detta avseende synes Halland ha en mer enhetlig regional kulturidentitet att hålla sig till jämfört med Jönköpings län. I Hallands län har man i vart fall tidigare lutat sig mot en kulturalistiskt uttryckt identitet som man kallat 'Hallandsandan'. Egentligen har den sina rötter i den samförståndsanda som anses ha präglat Hallandslandstingets partipolitik under en stor del av perioden efter 1945. Blockkonflikterna har varit få och även om de borgerliga partierna alltid haft egen majoritet i landstinget har politiken i stor utsträckning byggt på blocköverskridande överenskommelser. En del har hävdats att Hallandsandan sett vägs ände under förra mandatperioden (2002 till 2006) då Moderata samlingspartiet övertog ordförandeposten i landstingsstyrelsen och att blockkonflikterna blev mer markerade jämfört med tidigare.¹¹³ Likväl synes det i halländsk regionpolitik existera en gemensam grundsyn som innebär att partier och kommuner söker samförstånd under relativt pragmatiska former. Lite då och då utnyttjas i den halländska regionretoriken uttrycket 'Hallandsandan' (se även i nästa kapitel) om detta samförstånd.¹¹⁴

I Jönköpings län synes de regionala kulturkomponenterna vara mer upp-splitrade. Gnosjöandan är dock ett tydligt exempel även om denna identitetskonstruktion (liksom Hallandsandan) är en smula svårfångad. Gnosjöandan anses präglas av uttryck som driftighet, småföretagande, entreprenörskap och starka sociala nätverk (förankrat i bl.a. [frikyrkorörelsen](#), [nykterhets- och idrottsrörelsen](#)). I en del fall har Gnosjöandan också förknippats med ett visst förakt för teoretisk eller akademisk utbildning. Gnosjöandan har fått stor medial uppmärksamhet och också varit föremål för relativt ingående samhällsforskning. En del har hävdats att uppmärksamheten i sig varit självuppfyllande och att det mesta av denna kulturkonstruktion nog egentligen är överdriven och kanske också överspelad.¹¹⁵ Nu är det väl så att kulturidentiteter av detta slag kanske egentligen inte existerar som faktiska företeelser (dvs. hallänningen är nog inte mer samverkande än andra människor och Gnosjöföretagarna är kanske inte mer driftiga än andra osv.), men kan i den regionala utvecklingspolitiken sannolikt spela en roll i så motto att man kan entusiasmera, samla, samordna och kraftsamla de regionala aktörerna runt en gemensam föreställning om den egna regionens unika utvecklingsmöjligheter.¹¹⁶

¹¹³ se Johansson 2004.

¹¹⁴ se Johansson 1999 och 2004.

¹¹⁵ se Wendeberg 1982, Petersson 2002, Wigren 2003

¹¹⁶ Strömbom 2003

En rimlig slutsats som kan dras av våra beskrivningar i detta kapitel är att de regionala organiseringsprocesserna i de båda regionerna är komplicerade företeelser. Många aktörer är inblandade, olika nivåer i det politiska systemet är involverade och förutsättningarna i form av resurser och politiska spelregler är skiftande. Ännu under 2008 är den svenska regionfrågan fortfarande under utredning. Detta gäller såväl själva ansvarsfrågan som länsindelningen. Resurstilldelningen skiftar från tid till annan, inte minst till följd av ett förändrat innehåll i EU:s sammanhållningspolitik osv. Vi har också så långt kunnat visa att de båda utvecklingsmiljöerna skiljer sig åt gällande graden av institutionalisering. Halland har kommit lite längre i att utveckla en mer enhetlig modell för sitt utvecklingsarbete jämfört med Jönköpings län. Jönköpings län har att hantera olika typer av funktionella delregioner och en kommunstruktur som kräver mer omfattande förhandlingar rörande utvecklingspolitikens form och innehåll jämfört med hur det förhåller sig i Halland.

Vi ska i nästa kapitel fördjupa analysen och låta intervjupersonerna få komma till tals. Vi kommer då att fokusera intresset mot hur man arbetar med tre centrala mål i den regionala utvecklingspolitiken; demokrati, jämställdhet och lärande. Av framställningen i detta kapitel synes Halland ha nått en bit längre än Jönköpings län i att skapa en institutionaliserad ordning för den regionala utvecklingspolitiken. En viktig fråga att besvara blir om man då också nått längre i att utveckla en demokratiskt legitim, jämställd och lärande regionpolitik i Halland jämfört med i Gnosjöregionen & Jönköpings län?

5. Demokrati, jämställdhet och lärande

I detta kapitel ska vi presentera huvuddelen av våra intervjuutsagor om demokrati, jämställdhet och lärande. Vi har bitt intervjupersonerna att reflektera kring hur det medborgerliga deltagandet ser ut i de utvecklingsprocesser som de själva är verksamma inom: Är ett medborgerligt deltagande prioriterat inom regionalt utvecklingsarbete och, i så fall, vilka påverkanskanaler tillhandahålls? De demokratimässiga aspekterna kommer att behandlas i tre delavsnitt (avsnitt 5.1 till 5.3) där olika empiriska infallsvinklar på dessa frågeställningar ska behandlas. Vidare vill vi särskilt uppmärksamma frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män i regional utvecklingspolitik. Politikområdet har traditionellt dominerats av män och fortfarande tycks flera processer, trots goda politiska ambitioner, vara långt ifrån jämställda. Vi menar att de grundläggande demokrativärden först kan uppnås när kvinnor och män har samma möjligheter att delta i och påverka den regionala utvecklingspolitiken. Jämställdhetsfrågorna kommer att behandlas i avsnitt 5.4. Aktörernas utsagor om demokrati och jämställdhet leder oss in på en diskussion om idén om det kontinuerliga lärandet: Vad har personerna i realiteten lärt sig i fråga om demokrati och jämställdhet och hur använder de sina lärdomar? Intervjupersonernas reflektioner rörande lärandeaspekterna behandlas i avsnitt 5.5. Slutligen summeras våra slutsatser utifrån intervjupersonernas resonemang och substansen i föreställningen om den demokratiska, jämställda och lärande tillväxtprocessen diskuteras. I detta delavsnitt (5.6) återkopplas de empiriska resultaten med de teoretiska utgångspunkter som presenterats i kapitel två.

5.1 Kommunerna alljämt viktigast?

En aktör vi knappast kan bortse ifrån i studiet av de regionala processerna är de medverkande kommunerna. Region Halland, Regionförbundet i Jönköpings län och GGVV-samarbetet är alla formella kommunalförbund i botten, om än med olika räckvidd i fråga om uppgifter och ansvar. När frågorna om demokratiska ideal- och processvärden togs upp var det inte heller ovanligt att intervjupersonerna inledde med att understryka betydelsen av kommunernas funktion och samtycke.

Kommunerna i Halland

Det regionala samverkansorganet Region Halland utgår ifrån den så kallade förbundsfullmäktigemodellen, vilket innebär att förbundet har ett fullmåk-

tige, bestående av representanter från landstinget och de sex medlemskommunerna, samt en regionstyrelse. Således har samtliga kommuner i Halland lämnat sitt principiella stöd till samverkansorganet genom att respektive fullmäktigeförsamling fattat beslutat om medverkan¹¹⁷. De intervjuade tjänstemännen på Region Halland är noga med att påpeka att samverkansorganet inte har befogenhet att agera som en ”överkommun”, utan att arbetet bygger på ett kontinuerligt samarbete mellan primärkommunerna. När Christer Andersson får frågan om vad som ger Region Halland demokratisk legitimitet resonerar han på följande sätt:

Gentemot våra ägare så är det ju att dom hittills har varit nöjda. Det är ju kommunstyrelseordförandena i stort sett som sitter i vår styrelse och dom styr ju vår verksamhet, så på så sätt har vi ju en stark ägarstyrning.

Andersson kollega Lars-Erik Lorentzson har ett liknande synsätt och varnar för ett alltför självständigt agerande från samverkansorganets sida. Region Halland står och faller med sina ägare, förklarar han:

Det är kommunerna och landstinget som ger oss legitimitet för det är dom som är våra uppdragsgivare. Dom har ju skapat kommunalförbundet Region Halland för att hantera vissa frågor och om vi gör det på ett sätt som kommunerna och landstinget gillar då får vi ju den här legitimiteten. Gör vi det på ett sätt dom ogillar så blir det ju bristande legitimitet och då gäller det att om vi misslyckas i en fråga så får det konsekvenser för hela organisationen.

Ett tydligt uttryck för kommunernas centrala roll i Region Halland är att det inte längre finns något kommunförbund i Hallands län. När samverkansorganet bildades upplöste man det tidigare kommunförbundet och personalen flyttades över till det nya kansliet. De intervjuade tjänstemännen ser positivt på lösningen, vilken de menar innebär en närhet till kommunerna som ofta saknas i många andra regionförbund. En befogad fråga att ställa i sammanhanget är dock hur den halländska medborgarens påverkansmöjligheter via kommunerna ser ut. Sten Liljedahl, f.d. tjänsteman på Region Halland, menar att det är viktigt att ha i åtanke att samverkansorganet i första hand har kontakt med kommunerna och inte direkt med medborgarna:

Man måste tänka på att det nästan inte finns någon kontaktyta där man jobbar direkt mot kund. Undantaget är inom

¹¹⁷ Johansson, 2004 s.78

tillväxtområdena. I nästan alla områden så jobbar inte Region Halland direkt mot medborgaren, kommunen ligger ju emellan.

Politikern Maj-Britt Rane Andersson framhåller just kommunerna när hon resonerar kring på vilket sätt de halländska medborgarna kan utöva inflytande på den regionala utvecklingspolitikens innehåll:

Det kan man ju göra genom att kommunerna är aktiva (...) Sen har det förstås betydelse vilka personer som sitter i dom här kommittéerna. Att dom tar med sig detta hem till sina kommuner och också sprider det.

Trots talet om kommunernas betydelse för Region Hallands demokratikvaliteter är dock intervjupersonerna generellt otydliga med hur ett deltagande med kommunen som utgångspunkt i realiteten ser ut. Några nya formella arenor på kommunal nivå där regionala frågor diskuteras har inte uppstått, något som kan tolkas som att medborgarnas val till kommunfullmäktige bedöms vara tillräckligt representativa för att tillgodose grundläggande demokrativärden. Samtidigt som intervjupersonerna framhåller kommunernas betydelse ser dock flera av dem ett möjligt framtida scenario i ett direktvalt regionfullmäktige, vilket de paradoxalt nog tror skulle försvaga kommunernas ställning. Till exempel välkomnar regionstyrelsens ordförande, Göran Karlsson, ett direktvalt organ och betonar gärna att den som sitter i regionfullmäktige bör ”se till regionens bästa och inte bara till sin hemkommun”. Det finns dock också röster i intervjumaterialet som kan se vissa fördelar med ett kommunalförbund även ur demokratisynpunkt. Argumentet är att ett kommunalförbund skapar delaktighet bland kommunerna vilket inte med automatik gäller för en direktvald fullmäktigeförsamling. En del menar därför att en direktvald modell måste innefatta organiserade institutioner som bidrar till att skapa kommunalt engagemang och delaktighet.

Kommunerna i GGVV-regionen och Jönköpings län

Till skillnad från Region Hallands förbundsfullmäktigemodell tillämpar Regionförbundet i Jönköpings län en så kallad direktionsmodell, vilket innebär att det bara är en instans, en regionstyrelse, som fattar förbundets politiska beslut. Regionstyrelsen för Jönköpings län består av 33 ledamöter, 22 från kommunerna och 11 från Landstinget, och sammanträder fem gånger om året på olika platser i länet. Innan Regionförbundets bildande 2005 hanterades de

regionala utvecklingsfrågorna på länsnivå formellt av länsstyrelsen i Jönköping. Länet har dock sedan länge varit uppdelat i tre funktionella regioner, vilka till viss del har haft sina egna regionalpolitiska agendor. GGVV-regionen utgör en av dessa tre funktionella regioner.

Intervjupersonerna i GGVV-regionen och Jönköpings län ger en betydligt mer splittrad bild av kommunernas betydelse för de regionala utvecklingsprocessernas demokratiska grundvärden jämfört med tjänstemännen och politikerna i Halland. Som framhölls i föregående kapitel om utvecklingsprocessernas organisering tycks den kommunala sammanhållningen i länet ofta svikta, något som präglar intervjupersonernas resonemang. Därtill har Regionförbundets bildande skapat ett nytt scenario för kommunernas samverkan kring utvecklings- och tillväxtfrågor. Frågor om vad som ger processerna demokratiskt innehåll bemöts såväl av uppgivna utläggningar om osämja och dålig förankring som av gryende optimism inför Regionförbundets påbörjade arbete.

De kritiska kommentarerna kommer framförallt från de intervjuade i GGVV-regionen. Här har kommunerna varit centrala aktörer i processerna kring det regionala tillväxtavtalet och, sedermera, tillväxtprogrammet. Kommunernas deltagande politiker och tjänstemän har svarat för den offentliga förankringen i processerna, vilka annars knappt har inkluderat deltagare utanför etablerade näringslivs- och kommunkretsar. Således har kommunerna initialt givit sina principiella samtycken till processernas framväxt. Enligt Bo Willermark är dock den gemensamma agendan för närvarande nästintill obefintlig i GGVV-regionen. När han får frågor om hur de regionala processerna förankras och hanteras, förklarar han att det regionala arbetet alltmer får stå tillbaka för kommunernas egna prioriteringar:

Nej, det finns ingen regional, men däremot en kommunal. I kommunerna snackar man mycket om det. Men det är som jag sa innan att kommunerna vill ju se om sitt eget hus och det har blivit konkurrens mellan kommunerna, som i och för sig kan vara stimulerande och som kan leda till utveckling. Men man nöjer sig med att agera inom sin kommunala verksamhet och inte genom dom här gemensamma ansatserna, dom tonas ner mer och mer.

Samtidigt påpekar Willermark att det finns en historiskt rotad misstänksamhet mot offentlig inblandning i tillväxtfrågor, vilken gör det svårt att överhuvudtaget diskutera kommunernas betydelse för processernas demokrativärden:

Det finns ju en mentalitet här i bygden att det alltid har tuffat och gått bra och det kommer det göra och det löser sig... ”Kommunen ska inte blanda sig i, utan det här sköter företagen och näringslivet själva”. Den sitter ganska djupt den attityden här i bygden, tycker jag.

Bland tjänstemän och politiker på Regionförbundet i Jönköpings län är tonen annorlunda. Här framhåller intervjupersonerna gärna att kommunerna i länet, trots den traditionella grupperingen i tre funktionella regioner, har gått samman och lämnat sitt samtycke till bildandet av ett gemensamt regionförbund. Den kommunala förankringen tycks vara viktig för processernas demokratiska innehåll. Samtidigt skönjs en viss skepsis inför hur kommunernas samtycke i realiteten kan sägas garantera grundläggande demokrativärden. Regionförbundets ordförande, Göran Lindell, menar att formerna för deltagande i den regionala utvecklingspolitiken är långt ifrån självklara:

Om du med demokrati menar den formella demokratin med kommun och landsting och hur man bygger in detta så får man väl ändå säga att jag skulle önska att man hittade former för att engagera fler.

Summerat framhåller nästan samtliga intervjupersoner, både i Halland och i Jönköpings län, den centrala betydelsen av kommunernas samtycke för de regionala utvecklingsprocessernas demokrativärde. Utfallet är kanske inte särskilt uppseendeväckande då processerna i någon mån stödjer sig på existensen av ett kommunalförbund, samt mot bakgrund av kommunernas konstitutionellt höga status i Sverige. Det kan dock tyckas vara anmärkningsvärt att resonemangen kring hur kommunernas deltagande tryggar en demokratisk förankring så sällan utvecklas av intervjupersonerna. I nästa avsnitt fördjupar vi diskussionen och försöker ge en närmare bild av vilken roll politiska företrädare kan ha i regionala utvecklingsprocesser.

5.2 Passiv politik och initierade tjänstemän

En förhoppning som har funnits bakom senare års regionalpolitiska utveckling är att den skall bidra till en vitalisering av den svenska demokratins fundament; den representativa demokratin. Den regionala arenan har av vissa betraktats som ett lovande spelrum för de politiska partierna, vilka annars försätter att försvagas genom medlemsflykt och sjunkande valdeltagande. Inte minst poängteras betydelsen av att frågor som tidigare hanterades av statliga tjänstemän på länsstyrelsen gradvis har flyttats över till regionala samverkansorgan med politisk styrning. Vi var därför nyfikna på intervjuer-

sonernas uppfattningar om de politiska partiernas engagemang i de regionala utvecklingsprocesserna. I vilken utsträckning deltar partierna och finns det någon politisk debatt att tala om på den regionalpolitiska nivån? Svaren vi fick var inte entydiga, men kan summerade knappast sägas bekräfta förhoppningen om en pånyttfödd representativ demokrati med vitala politiska partier.

Partipolitik i Region Halland

Om vi går tillbaka till Region Hallands bildande kan det dock konstateras att den partipolitiska förankringen initialt var relativt omfattande. Inom respektive parti skedde ett utbyte där företrädare för den regionala partiorganisationen förde kontinuerliga diskussioner med ledande kommunalpolitiker om inriktningen av utredningsarbetet kring bildandet av ett regionalt samverkansorgan. Tidigare partipolitiska konflikter om en eventuell delning av länet lades åt sidan och samtliga etablerade partier gav slutligen sitt principiella samtycke till Region Hallands framväxt¹¹⁸. Frågan är dock hur utvecklingen därefter har fortsatt. Enligt Maj-Britt Rane Andersson är regionala frågor fortfarande högt prioriterade bland de politiska partierna i Halland. Inte minst är partierna noga med vem som får ta plats i regionstyrelsen, påpekar hon:

Nu är det så att i vårt parti har vi sagt, och i andra partier också, att om man ska sitta i regionens ledning då måste man ha förankring nära i sin kommun. Kommunstyrelsen är det absolut minsta man kan tänka sig, man måste ha en fast förankring.

De intervjuade tjänstemännen på Region Halland är också noga med att lyfta fram politikens ansvar. Christer Andersson förklarar att det medborgerliga deltagandet på regional nivå måste hanteras inom ramarna för den traditionella representativa demokratin:

Jag tycker att det får ske via partierna. Jag tror inte att Region Halland kan springa förbi politiken i det fallet.

Alla är dock inte överens om de politiska partiernas aktivitet på den regionala nivån i Halland. Sten Liljedahl har följt framväxtprocessen från ett tidigt skede och saknar ett tydligt politiskt engagemang i det nuvarande arbetet, något han menar finns i flera andra regioner:

¹¹⁸ Johansson 2004

Jag trodde faktiskt att politiken skulle vara mer aktiv. En gång kom en riksdagsman från Kd ner hit och ville få information om tillväxtprogrammet och vi tog upp hur det fungerade. Efteråt sa han: ”Var är politiken?”. Ja, det undrar jag också.

Generellt uttrycker tjänstemännen en viss skepsis inför politikens passivitet när det handlar om att skapa en bred förankring för det regionala arbetet i Halland. Lars-Erik Lorentzon berättar om framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin, vilket involverade moment där Region Hallands tjänstemän var ute på allmänna platser och bad vanliga medborgare tycka till om strategins innehåll. Lorentzon är nöjd med initiativet, men tvivlar på om tjänstemännen egentligen borde ha haft den funktion som de hade i processen:

I grunden tycker jag att det är politikernas roll. Det kan ju vara så att det skapar förvirring om vem det är som egentligen bestämmer när tjänstemännen går ut och frågar. Man kan ge tjänstemännen en alldeles för stor roll på det sättet i medborgarnas ögon och så att säga flytta fokus från dom som bestämmer om inriktning och vad vi ska göra, till dom som ska utföra det politikerna har bestämt.

Liljedahl är av en liknande uppfattning och menar att skapandet av demokratiska värden i regionala utvecklingsprocesser i första hand bör vara en fråga för de politiska partierna:

I grund och botten tycker jag det är politiken som ska göra detta. Utifrån ett partiperspektiv eller vad man nu vill.

Vidare vittnar flera i intervjumaterialet om en upplevd konsensusanda bland politikerna i Halland. Oftast beskrivs den i positiva ordalag som den så kallade *Hallandsandan*, vilken sägs ha bidragit till att man har kunnat gå samman över kommun- och partigränser i fråga om Region Hallands bildande och därefter i en kampanj för länets bevarande. Enligt Göran Karlsson är Hallandsandan i högsta grad en realitet och präglar det politiska arbetet på den regionala nivån:

Samförståndsandan märks i det politiska arbetet genom att majoriteten inte tar fram egna förslag som sedan presenteras för oppositionen, utan samtliga förslag arbetas fram i samstämmighet.

Karlsson har svårt att se att det skulle finnas några nämnvärda ideologiska skillnader mellan de politiska partierna på det regionala planet. Lars-Erik Lorentzson ger en liknande bild av situationen och menar att ideologiska skillnader inte är av så stor betydelse i de frågor som behandlas:

Alltså jag upplever ju inte regionen som särskilt partipolitisk, jag gör inte det. Det är klart att i diskussioner och inlägg så skönjer man ju dom grundläggande värderingarna hos olika partier. Men i dom frågor vi behandlar så har inte dom ideologiska skillnaderna någon avgörande betydelse. Jag har inte deltagit i någon fråga än där det har märkts, så måste jag uttrycka mig.

Några av intervjupersonerna utesluter inte att konsensussträvandena riskerar att reducera det politiska spelet och att det kan vara en bidragande orsak till ett måttligt politisk engagemang bland medborgare i regionala frågor. De positiva kommentarerna är dock övervägande och några menar att politikerna i själva verket tar ansvar när de lägger konflikterna åt sidan. En sådan inställning ligger väl i linje med den halländska landstingspolitiken och det numera upplösta kommunförbundet, vilka traditionellt har präglats av samförståndsanda och långsiktiga beslut. Maj-Britt Rane Andersson menar dock att den politiska konsensusandan kan vara en fas som var nödvändig för Region Hallands framväxt, men som på sikt kan övergå i tydligare partipolitiska skillnader:

Det kommer det säkert att göra, tror jag. För i ett skarpt läge så måste politiken profilera sig på något sätt. Än har jag inte tyckt det, men det finns ändå diskussioner, till exempel om direktvalt eller indirekt.

Summerat kan vi lite tillspetsat konstatera att utsagorna från de halländska intervjupersonerna i Halland ibland tangerar det paradoxala i synen på de politiska företrädarnas roll i processerna. Samtidigt som intervjupersonerna tycks efterlysa ett tydligare agerande från de politiska partiernas sida är det svårt att bringa klarhet i vilken funktion som politiken förväntas ha med tanke på att det redan verkar råda konsensus i de centrala frågorna.

Partipolitik i GVV-regionen och Jönköpings län

Om vi lämnar Halland för en stund och istället förflyttar oss till tjänstemännen på Regionförbundet i Jönköpings län möts vi av yttranden om att utvecklingsprocesserna numera har ett tydligare politiskt huvudmannaskap än tidi-

gare. Mikael Gustafsson som tidigare arbetade på länsstyrelsen, men som idag finns på det nybildade Regionförbundet, förklarar den nya situationen:

Man ser ju att politikerna i kommunerna vill ha ett inflytande över regionen också. Och inte att det är ett tjänstemannasystem som styr på regionnivå och en politikerstruktur som styr på kommun- och landstingsnivå. Utan det ska ju hänga ihop.

Regiondirektör Ulf Fransson ger en liknande bild av de senaste årens utveckling och menar att politikområdet faktiskt aldrig har varit så politiskt förankrat och demokratiskt som det är nu:

Tidigare så var det ju länsstyrelsen som hade uppdraget från statens sida och i och med att man bildade ett sånt här kommunalt samverkansorgan så har det blivit en betydligt mer öppen process och en öppen diskussion än vad länsstyrelsen hade innan (...) Det vill jag påstå i och med vår tillkomst och i och med att det blir ett politiskt huvudmannaskap. Länsstyrelsen har ju inget politiskt huvudmannaskap, det är ju statens förlängda arm.

Samtidigt vittnar flera av intervjupersonerna om ett relativt lågt politiskt intresse för frågorna. Regional utvecklingspolitik verkar inte vara ett ämne som diskuteras i de politiska partiernas breda lager och ytterst få medborgare hör av sig och kommer med synpunkter. Regionförbundets ordförande Göran Lindell framhåller att frågorna har fått en tydligare formell politisk förankring under de senaste åren, men saknar alltså det breda politiska intresset:

Alltså, man pratar ju mycket om demokrati i den meningen att få en bredare uppslutning och engagemang runt frågan, det gör man. Där emot är det svårt att få upp ett politiskt intresse, ja, att få många att fundera på de här frågorna.

Ulf Ström, som tidigare var ordförande GGVV-partnerskapets beredningsgrupp, stämmer in och tror att tjänstemän och politiska företrädare generellt är dåliga på att upplysa såväl varandra som medborgare utanför de etablerade kretsarna om politikrådets relevans:

Det är väl vad man kan känna ibland när man jobbar med sådana här övergripande frågor att man åker på en massa möten och deltar i diskussioner och gör SWOT-analyser och sen tappar man lite bort det där, liksom att på ett pedagogiskt sätt kunna förklara för andra människor varför det är viktigt att jobba med dom här frågorna och vad det inne-

bär. När man har pratat en stund om det så ser man att folk börjar få något flackande i blicken och försöker hitta någon ursäkt för att dra sig ur samtalet för då har dom redan konstaterat att det här är ingenting som är riktigt relevant för mig.

Flera av de intervjuade tror att den regionala utvecklingspolitikens strategiska och övergripande karaktär bidrar till att politikområdet ofta uppfattas som alltför abstrakt. För att ett politiskt intresse ska kunna skapas krävs det skarpare frågor som på ett tydligare påverkar människors vardag i nuläget, resonerar intervjupersonerna. Ulf Fransson utvecklar tankegången, men frågar sig också om inte tjänstemän och politiska partier kan presentera politikområdet på ett mer intresseväckande sätt:

När en kommun ska bygga om en gata eller en väg eller man ska bygga om sin stationsmiljö eller lägga om en busslinga. Då kommer folk, när det är skarpt läge (...) När det inte är skarpt läge då tror jag att det är, i vanliga fall i alla fall, ganska svårt för folk i allmänhet att kanske både att förstå sammanhangen och att engagera sig i dom. Men återigen tycker jag att man ska vara självkritisk och säga så här: Varför gör vi det inte mer intressant då?

Göran Lindell tror också att mer vardagsrelaterade frågor kan höja det politiska intresset, men menar samtidigt att helheten kan missas om endast enskilda projekt och satsningar lyfts fram till diskussion. Lindell anser att det finns centrala ideologiska skiljelinjer mellan de politiska partierna som man inte kan bortse ifrån när regionala utvecklingsfrågor diskuteras:

De politiska värderingar man har är ju viktiga i det här sammanhanget, alltså de betyder ju rätt mycket, det tror jag man kan säga. De som så många andra frågor styrs ju rätt mycket av vilken grundläggande inställning man har till vilken roll det offentliga ska ha.

Lindells åsikt är dock nästintill unik i intervjumaterialet. De flesta av intervjupersonerna i Jönköpings län hävdar, i likhet med de halländska politikerna och tjänstemännen, att politikområdet präglas av en konsensusmentalitet där partipolitiska skillnader är sällsynta. Någon politisk debatt mellan partiföreträdare förekommer sällan, menar Mikael Gustafsson och tillägger att färgen på det politiska styret i länet knappt påverkar arbetets inriktning:

Nej, det kan jag inte säga. I regionfrågan finns det ju, men där skiljer det ju inte mellan partier utan där skiljer det ju mellan politiker (...) Vi har ju bytt nu till allians. Innan var det ju S- och C-styre här. Och jag kan väl inte säga att jag märker någon egentlig stor skillnad på vilka frågor vi ska fokusera mot.

Bo Willermark ger en liknande beskrivning mot bakgrund av sina erfarenheter med tillväxtarbetet i GGVV-regionen:

Nej, det tycker jag inte. Det enda som man diskuterar det är ju när det kommer nya ansökningar om pengar. När sådana som vi går in och söker pengar för olika satsningar, då kan det bli tjabbel om det.

Även Ulf Ström kan inte erinra sig om några väsentliga politiska konflikter under de åren som han har deltagit i regionala utvecklingsprocesser. Inledningsvis fanns det möjligen skillnader, men dessa är tämligen sällsynta idag, menar Ström:

Jag tror att när det gäller tillväxtfrågor så är man nog rätt så överens över partigränserna om att tillväxt är något av gemensamt intresse. Nu var det ju i och för sig många diskussioner om hur man definierar begreppet tillväxt och där fanns ju lite olika åsikter, men jag tror att det liksom är över partigränserna det här med tillväxtprogram och sånt. Att man nog oavsett partifärg tycker att utveckling av kommunen och regionen är viktigt.

På frågan om varför de regionala utvecklingsfrågorna så ofta tycks präglas av konsensus betonar flera av intervjupersonerna att politisk och geografisk enighet är viktigt om man en region ska kunna hävda sig i konkurrensen med andra. Mikael Gustafsson ger sin syn på politikområdets logik:

Det ligger ju i sin natur att regionalpolitik handlar om att samordna en större geografi (...) Om en kommun väljer att ha entreprenörer i vård och omsorg, och en inte väljer det... so what? De gör väl som de vill för det har man ingen anledning att samverka kring. Men i naturen ligger ju att regionala utvecklingsfrågor är ett sätt att jobba med en större geografi för att få större slagkraft.

Några av intervjupersonerna pekar även på att politikområdets nätverksbaserade arbetsformer utmanar den representativa demokratis grundprinciper om

intresseskillnader och möjligheter till ansvarsutkrävande. En utveckling som knappast stärker de politiska partiernas inflytande över processerna. Enligt Ulf Fransson är inte sådana tendenser särskilt påtagliga i de processer som Regionförbundet i Jönköpings län koordinerar, men ett faktum när det gäller partnerskapet inom strukturfondsprogrammet. Fransson ställer sig kritisk till att tjänstemän och representanter för diverse organisationer bjuds in till att fatta beslut som, menar han, borde ligga inom den representativa demokratins ramar. Han förklarar:

Därför att dom är inte valda. Sen kan beslutet bli bra, det har jag ingen synpunkt på. Men har vi ett system i det här landet där vi väljer politik direkt eller indirekt, jag menar, då är det ju det systemet som vi har sagt ska fungera. Inte minst i fördelning av skattemedel för det är ju det som det ytterst handlar om.

Vidare tror Fransson att den uttalade principen om konsensus i strukturfondspartnerskapet riskerar att få negativa konsekvenser för såväl den demokratiska förankringen som politikens resultat:

Det tenderar ju då, kan jag tänka mig i alla fall, ett utsmetande av resurser på vårt NUTS 2-område, oaktat om projekt är tillräckligt bra eller inte bra. För i konsensusandan så måste man ge alla något. Om man kanske inte ger dom tre-fyra bästa projekten vad dom faktiskt borde ha, men det är mer en spekulatation från min sida.

Göran Lindell uttalar sig om arbetsformerna i regionala utvecklingsprocesser generellt och konstaterar att man, trots ett tydligare politiskt huvudmannaskap, tenderar att röra sig bort från den representativa demokratins funktions-sätt:

Det är ett avsteg från traditionell demokratisyn i Sverige och där är du inne på direkt- och indirektvalda organisationer egentligen. Och jag tycker i högsta grad att man kan fundera mycket över det, för att där finns, precis som du säger, utifrån en klassisk syn på demokratin, dialektiken i det hela, det stämmer inte med det här sättet att tänka.

Lindell är smått ambivalent inför hur de nätverksbaserade formerna påverkar utvecklingsprocessernas demokratiska innehåll:

Jag inser självklart att utifrån det här klassiska majoritets- och oppositionsförhållandet och det här med kontrollen och effektiviteten i processen, så är det en olämplig lösning. Men den har andra fördelar just när

det gäller den här typen av frågor. Och ännu mer knepigt blir det när vi kommer in i nätverk där vi jobbar ihop med företagare, företagarorganisationer och fackliga organisationer och politiker i en enda soppa. Alltså om man talat om att utkräva ansvar politiskt för detta då funkar ju inte det.

Maria Leifland, kommunalråd i Värnamo och partikollega med Lindell, menar att en direktvald regional församling med politiska representanter vore det mest önskvärda om den regionala utvecklingspolitikens demokratiska förankring ska kunna garanteras:

Regionförbundet som det ser ut idag, det är ju inget direktvalt om man pratar demokrati då. Och det kan ju vara lite... Vem ska man avkräva ansvaret? Det vore väl renare och riktigare att man vet vem man väljer till vad.

Om vi summerar utsagorna från Jönköpings län kan vi, i likhet med de halländska intervjupersonernas uttalanden, konstatera att det finns en viss ambivalens inför de politiska representanternas roll i regionala utvecklingsprocesser. Å ena sidan upplever flera att den politiska förankringen är starkare än tidigare till följd av Regionförbundets bildande. Samtidigt hävdas det att det politiska intresset för frågorna är relativt lågt, att politikområdet präglas av konsensus mellan partierna samt att den regionala utvecklingspolitikens samverkansformer inte alltid är förenliga med den representativa demokratin, utan snarare stärker tjänstemännens och andra aktörers inflytande. I nästa avsnitt breddar vi synfältet och diskuterar vilka kanaler som finns för medborgerligt deltagande och inflytande i processerna just utanför de etablerade politiska strukturerna.

5.3 Myten om det breda deltagandet

Som tidigare påpekats har det regionala utvecklingsarbetet omgivits av en diskurs i vilken demokratisk förankring och delaktighet ofta betonats. En central idé i politiken tycks vara att deltagandet inte endast ska omfatta de traditionella aktörerna. I *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013* står till exempel följande att läsa i fråga om de regionala utvecklingsprogrammen:

Ett regionalt utvecklingsprogram är en kontinuerlig process där engagemang och politisk förankring är avgörande. Processen skall bedrivas i

ett brett partnerskap av regionala och lokala offentliga aktörer, näringsliv, social ekonomi samt universitet och högskolor.¹¹⁹

Även de regionala tillväxtprogrammets regionala förankring beskrivs som god och samverkan mellan olika aktörer bedöms ha ökat¹²⁰. Vi frågade intervjupersonerna i Halland och i Jönköpings län om hur man i praktiken inkluderar aktörer utanför de traditionella strukturerna. Fokus låg i första hand på om det har tagits några särskilda initiativ för att få till stånd ett brett medborgerligt deltagande i processerna, exempelvis genom medborgarforum eller planmässig inkludering av olika organisationer.

Det breda deltagandet i Halland

Christer Andersson, utvecklingschef på Region Halland, menar att det inte har funnits några institutionaliserade organ där halländska medborgare har kunnat utöva inflytande över de regionala utvecklingsprocesserna:

Nej, inte medborgarforum, det har vi inte haft. Jag vet att man i Skåne har haft ungdomsparlament och annat, men nåt sånt har vi inte här.

Han och flera av de övriga intervjupersonerna tar dock gärna upp arbetet med den regionala utvecklingsstrategin, vilken tycks betraktas som ett relativt lyckat exempel på medborgerligt deltagande i utvecklingsarbetet. Andersson berättar:

När vi skrev vår regionala utvecklingsstrategi, då hade vi ju många utåtriktade aktiviteter för att hämta in synpunkter från medborgarna. Vi hade möten och utställningar på biblioteken och så vidare. Man kunde skicka in uppgifter via nätet och annat

Enligt Lars-Erik Lorentzson, som var huvudansvarig för utvecklingsstrategins framtagande, hör dock de utåtriktade aktiviteter som låg till grund för strategin knappast till vanligheterna i Region Hallands sätt att arbeta:

Den grejen vi gjorde med biblioteksbesöken var nog det mest konkreta försöket att ha med medborgare och få in synpunkter från medborgare, som Region Halland har gjort. Sen om det har funnits i andra projekt det vågar jag inte riktigt svara på, men det var nog det mest konkreta exemplet. Något liknande, alltså samma volym, har inte genomförts.

¹¹⁹ Näringsdepartementet 2006 s.30

¹²⁰ Näringsdepartementet 2006 s.31

Regionstyrelsens ordförande, Göran Karlsson, är nöjd med förankringsprocessen, vilken han uppskattar engagerade närmare 10 000 hallänningar. Om man skulle fråga dessa människor idag om deras medverkan tror dock inte Karlsson att särskilt många av dem skulle komma ihåg vad de medverkade i. Region Halland är fortfarande okänt för många, menar han, men tillägger att kampanjen *Hela Halland* har varit positiv ur marknadsföringssynpunkt. Några kontinuerliga insatser för medborgerligt deltagande görs dock inte. Sten Liljedahl som var verksam på Region Halland när utvecklingsstrategin togs fram, är av en liknande uppfattning:

Om du frågar Per på gatan så är ju han inte med i det. Jag är ju privilegierad som vet hur det här systemet fungerar.

Frågan om vem som bär ansvaret för att de halländska medborgarna informeras om samverkansorganets existens och ges möjlighet att påverka, kommer på nytt upp när utvecklingsprocessernas medborgarförankring diskuteras. Göran Karlsson menar att om man vill påverka den regionala utvecklingspolitiken får man vända sig direkt till sin kommun alternativt påverka via de politiska partierna. Christer Andersson medger att Region Hallands verksamhet är anonym för många, men tycks inte se det som något större problem. Det viktigaste är att ägarna, det vill säga kommunerna och landstinget, känner till och värdesätter arbetet, säger han:

Vi är ganska okända. Man lägger kanske märka till våra aktiviteter, men man tänker inte på att det är Region Halland som står bakom. Vi hade en diskussion när vi bildades om hur vi skulle göra när vi marknadsförde oss och vi konstaterade att det kändes nästan övermäktigt att vi skulle marknadsföra oss för att göra oss kända bland alla hallänningar. Utan vad vi skulle göra nu var att göra oss kända bland våra ägare, visa dom att vi gör ett bra jobb. Det var det viktigaste.

Lars-Erik Lorentzson verkar ha ett liknande synsätt. Han beklagar att det politiska engagemanget generellt är så lågt i Sverige, men menar att det kan diskuteras om det verkligen är Region Hallands ansvar att arrangera inflytandemöjligheter för medborgarna i länet:

Nu tänkte vi så när det gällde den regionala utvecklingsstrategin att vi ska ha med medborgarna på något sätt och få dom att tycka till utifrån den processen som vi drev som tjänstemän. Men egentligen kunde man lika gärna ha resonerat som så att det är partiernas uppdrag.

Beaktansvärt är även att några av intervjupersonerna är noga med att betona att medborgerligt deltagande endast är eftersträvansvärt i vissa faser av en process. Lars-Erik Lorentzson förklarar att man till slut når en punkt där det överenskomna skall genomföras och då måste de etablerade aktörerna ta över:

Det är ju lättare att ha med en väldigt bred och differentiell grupp när det gäller att ta fram underlag för någonting än när man ska genomföra det för då finns det ändå ett ansvar som går spikrakt upp till uppdragsgivaren, politikern, med budgeten och allt detta va (...) Då är vi inne i genomförandefasen och jag tror man måste skilja på det. Därför att då är det mer naturligt att det blir dom gamla politikerna och dom gamla tjänstemännen, dom finns ju fortfarande kvar med sitt ansvar.

Sten Liljedahl poängterar att det är viktigt att ha en dialog med medborgarna i processerna, men konstaterar i likhet med Lorentzson att det inte är rimligt att ha delaktighet i alla faser och refererar till arbetena med den regionala utvecklingsstrategin och det regionala tillväxtprogrammet:

Det här med delaktighet är jätteintressant, men det får inte vara delaktighet in absurdum. Det finns ett läge som heter beslut och då kan du innan det plocka fram synpunkter (...) Men när du ska få något att hända kan du inte alltid bygga på det, utan du måste vara ansvarig för en viss sak och då får du driva den så att den händer. Du behöver kanske inte samla in alla uppgifter.

Flera av utsagorna antyder att det knappast är någon omfattande och deltagarbaserad demokrati som man eftersträvar i det regionala utvecklingsarbetet. När intervjupersonerna får frågor om vad som ger demokratisk legitimitet är det inte ovanligt att politikens outputsida hamnar i fokus istället för vem som är delaktig i beslutsprocessen. Sten Liljedahl betonar just nödvändigheten av resultat när han pratar om demokrati:

Ute i kommunen kan man ju säga att vi ska ha ett bättre företagsklimat genom att klättra på Svenskt Näringslivs lista, men något sådant finns ju inte på Region Halland. Men vad jag menar med demokratisk legitimitet är ju att man gör bra saker och att det ger resultat.

När Maj-Britt Rane Andersson får frågan om det har gjorts några satsningar för att stärka det medborgerliga deltagandet hänvisar hon till de projekt som Region Halland driver. Enligt Andersson kan dessa innefatta stora grupper

människor och variera i inriktning, vilket hon menar skapar demokratisk mervärden:

Det kan vara enskilda personer som vill satsa på något där vi kan hjälpa till, men dom projekten som vi har nu är ju väldigt stora, det är miljoner i varje. Men det betyder inte att dom inte kan omfatta vanliga människor på gräsrotsnivå. Men det gäller att dom får reda på det och att man har en sådan strategi.

På frågan om olika organisationers deltagande i processerna lyfter några av intervjupersonerna fram partnerskapet för det regionala tillväxtprogrammet. Partnerskapet betraktas av de flesta som ett lämpligt forum för utbyte av information och idéer mellan olika aktörer i Halland. Efterhand har partnerskapet breddats och kommit att innefatta alltfler organisationer utanför de etablerade ramarna. Dess inflytande bör dock inte överskattas, menar Christer Andersson:

Både företagarorganisationer, fack, folkbildning osv. finns med i partnerskapet. Den sociala ekonomin finns också med (...) Jag ser ju partnerskapet som en sammanslutning där man kan hämta idéer och förankra vissa saker, men det är ju trots allt politiken som är det viktigaste. Det får vi inte glömma. Det finns ju ibland en övertro på det här med partnerskap som nästan kan skrämman mig ibland. Vi har ju trots allt en representativ demokrati.

Summerat verkar det råda en viss oklarhet bland intervjupersonerna i Halland om medborgarnas delaktighet i processerna. Utvecklingsarbetet bedöms vara relativt okänt för flertalet, men detta faktum beskrivs sällan som ett problem. Istället framhåller man gärna de insatser, bl.a. biblioteksbesök, som framförallt tjänstemännen gjorde i samband med att den regionala utvecklingsstrategin togs fram. Insatserna var dock en engångsföreteelse och har inte inneburit att några kontinuerliga arrangemang för medborgerligt inflytande har upprättats. Delaktighet är dessutom endast önskvärd i vissa faser av en process, menar några och antyder att det är politikens resultat som i slutändan ger legitimitet. Vad gäller organisationers deltagande nämns det regionala partnerskapet, men dess inflytande ifrågasätts. Som tidigare påpekats hänvisar gärna intervjupersonerna till de politiska partiernas och medlemskommunernas ansvar när processernas demokratiska värden tas upp.

Det breda deltagandet i GGVV-regionen

Flertalet av intervjupersonerna i Jönköpings län påpekar att det är viktigt med en bred förankring av processerna. Begreppet ”underifrånperspektiv” är vanligt förekommande i utsagorna och används för det mesta som något positivt. Ulf Fransson betonar vikten av att flera olika aktörer tillfrågas och deltar i genomförandet av de regionala utvecklingsprocesserna:

Andra aktörer måste vara med och spela aktivt på banan. Och när vi och andra upptäcker att spelarna kommer till planen då tycker jag att det är en god legitimitet.

Fransson menar att processerna står och faller med den vanlige medborgarens engagemang. Alla kan bidra till och påverkas av regionens utveckling, vilket ställer krav på att många olika röster beaktas i arbetet, resonerar han:

Antingen om vi sitter i dom här situationerna eller om man är hemma och driver ett företag eller om du är hemma och går på någon utbildning och förkovrar dig och får en högre kompetens för att göra en annan typ av insats. Eller om du är pensionär och deltar i föreningsliv. Det är ju en del i den sociala ekonomin och samhället, och som för utvecklingen vidare. Så för mig är underifrånperspektivet oerhört viktigt.

Det omtalade underifrånperspektivet tycks dock inte vara så enkelt att förverkliga i praktiken. Några intervjupersoner hävdar snarare motsatsen och menar att regional utvecklingspolitik oftast är en fråga för en begränsad grupp människor som hittas på högre poster i samhället. Regionförbundets ordförande, Göran Lindell, hymlar inte när han ombeds berätta om processernas medborgerliga förankring:

Vi som håller på med det här, vi är en elit som har ett specialintresse och som får tillfälle att sätta oss in i det, och ändå känns det rätt svårt ibland att greppa det.

Beskrivningen känns igen i utsagorna om tillväxtprocesserna i GGVV-regionen. De intervjupersoner som har varit involverade i det arbetet berättar att det inledningsvis fanns goda intentioner vad gällde att få till stånd ett utbrett engagemang i processerna. Bo Willermark på IUC kommer ihåg det inledande förankringsarbetet:

Det var ju genom olika tillväxtkonferenser där man bjöd in allmänheten och alla som var intresserade. Och sen förankrade man via dom poli-

tiska organisationerna och näringslivsorganisationerna i partnerskapet. Så det fanns ju ett genomtänkt sätt att jobba med det.

Några ambitioner om att utvidga partnerskapet genom att till exempel låta föreningar och ideella organisationer delta fanns dock inte, menar Willermark och förklarar att hanteringen av processerna överhuvudtaget saknade inriktning och förankring:

Nej, vi hade ju det uppe till diskussion flera gånger, men det landade aldrig någonstans. Utan det blev ju så uppenbart att man inte hade några ambitioner, man ville inte lägga mer möda på detta än nödvändigt då va. Och det lyser igen nu på sista tiden att det var en samfällad uppfattning om att det här tillväxtarbetet hade spelat ut sin roll. Det fanns inget intresse, så nu har vi lagt ner det. Det formella tillväxtarbetet finns inte längre.

Mikael Gustafsson som beskådade tillväxtprocesserna i GGVV-regionen på håll ger en liknande bild: Trots goda föresatser inledningsvis mattades engagemanget av och till slut var processerna mest en angelägenhet för politiker och tjänstemän, vilka redan ofta var bekanta med varandra:

Ja, dels var det ju så att företagens engagemang tog slut när man såg att ingenting hände. Och då har det blivit ett tjänstemannamöte mycket; att politiker och tjänstemän träffas i det här partnerskapet och då kanske man känner att ”Vi träffas så mycket ändå så varför ska vi träffas i den här formen då?”

Vissa uttrycker en viss besvikelse över att man inte skapade fler möjligheter för oetablerade aktörer att delta. Maria Leifland spekulerar i att det möjligen kan vara svårt att hitta föreningsföreträdare som har tillräckligt med tid och intresse för att engagera sig i processerna, men önskar ändå att fler ansträngningar hade gjorts för att bredda deltagandet. Leifland misstänker att definitionen av begreppet ”regional utveckling” ofta begränsas till vissa aktörer när det omsätts i praktisk handling:

Jag hoppades ju också, för man pratade mycket kommun, offentlig sektor och näringsliv, men man ser kanske inte alltid kraften i föreningsliv och ideella organisationer som en del i en regional utveckling.

Några av utsagorna i intervjumaterialet bekräftar Leiflands perspektiv. Mikael Gustafsson beklagar gärna näringslivets uteblivna engagemang, men

verkar inte se några andra aktörer, utöver berörda politiker och tjänstemän, som nödvändiga att involvera i RTP-arbetet. Om processerna ska ge resultat måste man fokusera på aktörer som främjar tillväxt och till den skaran hör sällan föreningsliv och ideella organisationer, hävdar Gustafsson:

Nu pratar vi ju tillväxtarbete och då är inte så mycket av den typen av frågor aktuella. I RTPn har du ju inte den typen av frågor med (...) Vi har ju haft den inriktningen på RTP i vårt län att det har varit ett fokus på tillväxt i företag. Och då har vi inte haft med sociala eller ideella sektorn eller så, utan då har det varit aktiviteter som främjar näringsutveckling.

I processen med att ta fram en RUP för Jönköpings län, menar dock Gustafsson att ett bredare engagemang är önskvärt eftersom det programmet skall omfatta fler aspekter av regional utveckling än vad de regionala tillväxtprogrammen gjorde. Av den anledningen har Regionförbundet i Jönköpings län varit noga med att förankra programmet bland medborgarna i länet, berättar Gustafsson:

Men man har bjudit in till öppna möten runt om i länet och vi har varit mån om att åka runt till politiska föreningar och församlingar för att ge en bild av vad vi pratar om. Och vi har haft öppna seminarier.

Samtliga av de intervjuade håller med om att Regionförbundet har gjort medvetna ansträngningar för att få med så många som möjligt i RUP-arbetet. Ulf Fransson berättar att man bland annat har använt sig av kommunernas föreningsregister för att nå ut till aktörer som tidigare inte har tillfrågats. Utöver åtskilliga besök i föreningar och fullmäktigeförsamlingar har även fyra öppna möten arrangerats runt om i länet dit allmänheten har varit välkomna. Enligt Göran Lindell är förankringsprocessen nästintill unik i ett historiskt perspektiv:

Så mycket kan man ju säga i alla fall, utan att ta till överord, att det är betydligt fler människor som har varit med i processen i RUPn än i tidigare arbete av liknande slag.

Både Fransson och Lindell är dock inte sena med att medge att uppslutningen vid mötena sällan har varit särskilt stor. Ulf Ström är ännu mer kritisk när han kommenterar resultatet av de allmänna mötena kring RUP som Regionförbundet arrangerade:

Det är som en begravning av en gammal släkting; det är bara de närmast sörjande som dyker upp, alltså politiker och förvirrade kommuninvånare. I övrigt så har det ingen som helst relevans.

Flera vittnar om, som de upplever det, ett påtagligt ointresse hos allmänheten för regional utvecklingspolitik. Frågorna bedöms som alltför abstrakta och för långt bort ifrån människors vardag för att engagera. Det är först när konkreta projekt eller frågor behandlas som medborgare spontant kan höra av sig, menar flera. Göran Lindell försöker sätta fingret på orsaken till det låga engagemanget:

Det är nog helt enkelt så att man bör ha lite av ett specialintresse, annars så uppfattar man det rätt så abstrakt och ointressant och otydligt. Jag tror det.

Från tjänstemannahåll verkar man dock inte tycka att det låga intresset är någon större katastrof. Regionförbundets relativt begränsade stab och avsaknad av etablerade profiler medför att förväntningarna inte är särskilt höga i fråga om allmänhetens intresse, förklarar intervjupersonerna. Ulf Fransson ger sin syn på situationen:

Går du ut på stan och frågar så är det tyvärr inte många som vet vad RUP är och inte ens vad Regionförbundet är. Men samtidigt så har ju inte vi som ambition att man ska jämföra oss med HV71. Det är inte vårt uppdrag riktigt, för vårt uppdrag är ju att skapa så goda utvecklingsförutsättningar som möjligt för regionen.

Mikael Gustafsson delar Franssons uppfattning och tycker inte att kraven på medborgarnas kännedom om Regionförbundet och utvecklingsprocesserna får gå till överdrift:

Går du ut på gatan här och frågar vad Regionförbundet är, då är jag glad om tre av tio vet det. Då tycker jag det är fantastiskt bra.

Återigen hänvisar flera intervjupersoner till de politiska företrädarnas ansvar när frågor om medborgerligt deltagande och demokrati tas upp. Ulf Ström är dock skeptisk till att det verkligen är tillräckligt i de här fallen. Han har följt och deltagit i flera utvecklingsprocesser och upplever inte att allmänhetens medvetande har höjts med tiden:

Jag tror att när det gäller den frågan så har man nog tänkt sig att den representativa demokratin fixar det här. Att man har medborgarnas förtroende att jobba med den här typen av frågor. Men jag skulle vilja påstå att går man ut på Storgatsbacken och ställer frågor om dom vet vad tillväxtprogrammet i GGVV är för något så kommer dom säkert se ut som fågelholkar. Det gör säkert många politiker för den delen också.

En oundviklig fråga i sammanhanget blir om de intervjuade anser sig ha tillräcklig legitimitet, mot bakgrund av allmänhetens låga kännedom och engagemang, att fortsätta driva processerna. Göran Lindell är en av få intervjuade som tror att det låga engagemanget kan få effekter på sikt. Hela politikområdet kan komma att hotas om inte fler involveras, resonerar han:

Det är ju en högst relevant fråga. Vad händer i längden? Och frågan om hur mycket resurser vi är beredda att avsätta till offentligt styrd utveckling, den är ju mycket intressant och kan funderas på. Hur mycket är rätt nivå i förhållande till hur många människor som är beredda att jobba med dessa projekt för att skapa utveckling? Det är viktiga och högst adekvata frågeställningar att ta upp.

Om vi väger samman utsagorna från intervjupersonerna i Jönköpings län kan vi konstatera att innebörden av begrepp som ”underifrånperspektiv” och ”brett deltagande” tycks vara långt ifrån självklara i praktiken. Alla framhåller gärna vikten av att låta allmänheten komma till tals, men samtidigt beskrivs politikområdet av vissa som ett uppenbart elitprojekt, dominerat av högre tjänstemän och politiker. Erfarenheterna från GGVV-regionens tillväxtprocesser, inte minst partnerskapets sammansättning, tycks bekräfta den senare beskrivningen. I förankringsprocessen av det nya regionala utvecklingsprogrammet för Jönköpings län har man däremot varit mer målmedvetna med att nå ut till allmänheten och arrangerat en rad öppna möten. Uppslutningen har dock inte alltid varit så stor som man har önskat, vilket ofta förklaras med att ”vanligt folk” är för ointresserade och inte förstår sig på frågor av en mer övergripande karaktär. Det låga intresset beskrivs sällan, med något undantag, som ett hot mot processernas demokratiska innehåll.

5.4 Manlig dominans och vag jämställdhetsintegrering

Vi har tidigare understrukt vikten av att kvinnor och män erhålls lika möjligheter att delta i och påverka de regionala tillväxtprocesserna. En ståndpunkt som kan tyckas vara självklar, inte minst med tanke på de politiska mål som har omgärdat regionalpolitiken sedan slutet av 1990-talet. Till exempel skri-

ver Nutek att starka regioner förutsätter en regional utvecklingspolitik som utgår från båda könen. Både kvinnor och män måste ges möjlighet att påverka vilka regionalpolitiska satsningar som görs i regionerna¹²¹. Vidare betonas det i 2003 års förordning om regionalt utvecklingsarbete att länsstyrelserna och samverkansorganen ska beakta de nationella målen för jämställdhet för att säkerställa en hållbar regional utveckling¹²². Således är jämställdhet officiellt sanktionerat och framställs som ett politiskt ideal, såväl på den nationella som på den regionala nivån. Det innebär att det finns få personer som öppet säger sig vara emot jämställdhet mellan kvinnor och män¹²³. I realiteten verkar dock de politiska ambitionerna sällan ha uppfyllts. När till exempel de regionala tillväxtprogrammen skickades in för granskning år 2003 fick samtliga län bakläxa på grund av bristfällig jämställdhetsintegrering. I svaret till Halland fanns följande anmärkningar:

Jämställdhetsperspektivet behöver utvecklas, tydliggöras och integreras. Perspektivet behöver konkretiseras i analys, insatsområden, handlingsprogram samt i mål och indikatorer så att jämställdhetsperspektivet på ett tydligt sätt blir beaktat i genomförandet och det kommande uppföljningsarbetet. Kompletteringar behöver göras inom delar av analysen, alla insatsområden, handlingsprogram och uppsatta mål. Vidare skall alla indikatorer som bygger på individbaserad statistik uppdelas på kön.¹²⁴

Som tidigare framhållits har även flera forskare visat att jämställdhetsaspekter ofta förbises i regionala utvecklingssammanhang¹²⁵. Mot denna bakgrund vill vi här fördjupa diskussionen om demokrati genom att spegla hur intervjupersonerna resonerar kring jämställdhet och regionalt jämställdhetsarbete i deras respektive utvecklingsmiljöer. Hur ser personerna på politikområdets traditionellt manliga dominans och på vilket sätt arbetar man i praktiken för att bryta dessa mönster?

Jämställdhet i Halland

Tjänstemännen på Region Halland är överens om att regional utvecklingspolitik traditionellt har dominerats av män. Få kvinnor har kunnat hittas på le-

¹²¹ www.nutek.se/sb/d/155/a/522

¹²² Förordning om regionalt utvecklingsarbete 2003:595

¹²³ Hård i Westberg 2005 s.19

¹²⁴ Regeringsbeslut 2003-12-18

¹²⁵ Se t.ex. Bull 2001, Forsberg 2005, Westberg 2005, Hudson & Rönnblom 2007

dande poster och sammankomsterna har i regel dominerats av män, menar de. Enligt Lars-Erik Lorentzson är dock inte förhållandet särskilt uppseendeväckande, utan ska tolkas som en återspeglning av maktfördelningen i samhället i stort. Lorentzson berättar om sina erfarenheter från arbetet med den regionala utvecklingsstrategin:

Det är skitenkelt. Det återspeglar jämställdhetsnivån i samhället i stort. Om jag ska skapa en grupp för regional utveckling så måste jag peka på funktioner i kommun och samhälle, alltså planeringschefer, kommunchefer, kulturchefer. Jag kan inte välja personer och i samhället är det ganska ojämnt så att hur jag än valde och vred, och vi har diskuterat detta ganska mycket, så fick jag en väldigt manligt dominerad breddgrupp. Det gick inte att göra någonting.

Lorentzson är något oklar över hur man i praktiken arbetar för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i processerna. Han framhåller dock att Region Halland har gjort analyser som har synliggjort kvinnors och mäns olika villkor i länet. Bland annat påpekar han att löneskillnaden mellan kvinnor och män i Halland hör till de största i landet:

Vi har en lönenivå som ligger närmast under dom tre storstadsregionerna. Men om vi delar upp det på män och kvinnor, då händer det någonting. Kvinnorna hamnar oerhört långt ner. Och det innebär att vi fick det svart på vitt att när det gäller löner så har vi ett ojämnt Halland. Då blev jämställdheten viktig, det blev ju en av de grundläggande förutsättningarna för utveckling.

Christer Andersson håller med om att skillnaden i lönenivå mellan kvinnor och män är viktig att uppmärksamma. Samtidigt hävdar han att Region Halland inte kan förändra situationen eftersom samverkansorganets politiska makt ännu är relativt begränsad:

Det är ju rätt mycket frågor för arbetsmarknadspolitiken också och den äger ju inte regionerna. Det är ju en fråga som staten inte vill släppa. Så hela den delen som handlar om arbetsmarknadspolitik och annat, den ligger utanför vårt område.

Enligt Andersson är Region Hallands tillväxtområden relativt jämställda, sett utifrån vilka som arbetar inom dem. Ägarförhållandena i företagen och den könssegregerade arbetsmarknaden i länet kan dock diskuteras, men är knappast en fråga för samverkansorganet, vidhåller han. Dessutom hävdar An-

dersson att det överlag har skett en utveckling till det bättre sedan Region Hallands bildande. Jämställdhetsfrågorna reduceras visserligen ofta till plikt-skyldiga formuleringar, men medvetenheten är idag högre än någonsin tidigare, resonerar han och framhåller partnerskapets sammansättning och Region Hallands nyrekrytering som exempel. Andersson förklarar att de högre posterna fortfarande är manligt dominerade, men att andelen kvinnor i förhållande till andelen män har blivit jämnare. En utveckling som, menar han, ger ett bredare erfarenhetsutbyte i det halländska utvecklingsarbetet:

Vi ser ju det ofta när det gäller partnerskap bland annat, att det oftast är män, men det har ju skett en utjämning och partnerskapet har blivit mer jämställt. När vi nu anställer folk på Region Halland så är det nästan bara unga kvinnor.

Regionstyrelsens ordförande, Göran Karlsson, är av samma mening och tror att jämställdheten i regionala sammanhang på sikt kommer att förbättras. Karlsson menar att man inte kan ”tvinga fram” ett mer jämställt samhälle och att den regionala utvecklingspolitiken på egen hand knappast förmår bryta de ojämställda strukturerna i samhället. Region Hallands jämställdhetsarbete bör istället vara inriktat på att bidra med analyser som identifierar problemen, anser han och nämner pendlingsmönster och lönenivåer som två viktiga områden där kvinnors och mäns villkor generellt skiljer sig åt i länet. Även Maj-Britt Rane Andersson, vice ordförande i regionstyrelsen, menar att Region Hallands roll inte skall överdrivas i sammanhanget. Det är i första hand de politiska partierna som bör visa vägen i jämställdhetsfrågorna, förklarar Andersson och hävdar därtill att genusmedvetenheten är förhållandevis hög i Region Hallands utvecklingsarbete. Samtidigt berättar hon om sina erfarenheter av att som kvinna inneha tunga uppdrag i manligt dominerade sammanhang. Många kvinnor upplever det vara lättare att hålla sig i bakgrunden eftersom de annars riskerar att bli ifrågasatta, tror Rane-Andersson:

Det har ju jag fått många reaktioner på. ”Du kan väl inte ta så många uppdrag” kan dom säga till mig, men det är aldrig någon som säger det till männen.

Vidare påpekar Rane-Andersson att det språkbruk som ofta används inom den regionala utvecklingspolitiken är en följd av ett manligt dominerat näringsliv och riskerar att exkludera människor som inte kan relatera till begreppen:

Just dom här begreppen som finns; ”regional utveckling”, ”leverera” och alla dom uttrycken som män använder sig av (...) Jag tror att man ska förklara begrepp på lite olika och tydligare sätt. För det kan skrämma både män och kvinnor, men framförallt kvinnor för dom känner att den världen inte går att bemästra, det är något konstigt med det här. Istället för att prata om att man ska utveckla så att det kan bli fler jobb, så pratar man om sådana begrepp.

När Sten Liljedahl får frågan om varför politikområdet domineras av män tvekar han först och antyder sedan att frågorna traditionellt sett har varit manligt kodade i förhållande till den könssegregerade arbetsmarknaden:

Det har jag aldrig tänkt på. Det är ju inget bra svar, men vad jag känner är att regional utveckling är ungefär som bilar (...) Om du tar sociala frågor och sånt så är det ju mycket mer kvinnor. Regional utveckling är mer näringsliv, hard stuff.

I likhet med tjänstemännen på Region Halland hänvisar även Liljedahl till den manliga dominansen inom politik, förvaltning och näringsliv, vilken han menar sätter sin prägel på de regionala utvecklingsprocesserna. Politikområdet bygger på att ledande politiker, tjänstemän och näringslivsföreträdare deltar, säger han och gör ett försök att klarlägga varför den manliga dominansen består:

Man får nog sätta det i förhållande till sin helhet. Hur många kvinnor jobbar i dom funktionerna? Jag tror man får vara lite försiktig med siffrorna för det är inte bara regional utveckling, utan hur många kvinnor jobbar på den nivån? I Halland är det ju varit väldigt mycket killar. Jag har ju varit med på möten där det inte har varit en enda tjej.

På samma sätt som de övriga intervjupersonerna i Halland är dock även Liljedahl övertygad om att andelen kvinnor i förhållande till andelen män kommer att öka i de regionala sammanhangen. Han menar till och med att ett omvänt scenario är att vänta:

På sikt tror jag att offentligheten kommer att lida av ett annat bekymmer, nämligen inte män utan att det är mycket kvinnor.

Summerat är intervjupersonerna i Halland överens om att jämställdhet är en förbisedd fråga i regional utvecklingspolitik. Bakomliggande förklaringar som nämns är att politikområdet avspeglar maktförhållandena i samhället samt att det ofta fokuseras mot näringslivsfrågor, vilka traditionellt har för-

knippats med en manlig domän. Samtliga anser att situation bör förändras, men hur man i realiteten arbetar är svårt att uttyda utifrån utsagorna. De flesta tycks mena att Region Halland har ringa möjligheter att påverka, utöver att bidra med länsövergripande analyser. Samtliga av intervjupersonerna tror dock att jämställdheten mellan kvinnor och män på sikt kommer att bli bättre på regional nivå. En uppfattning som möjligen tyder på att man underförstått räknar med att problemen kommer att lösa sig själva.

Jämställdhet i GGVV-regionen

Även intervjupersonerna i Jönköpings län uppger att jämställdhetsfrågor tenderar att hamna i skymundan i det regionala utvecklingsarbetet. De aktörer som har varit involverade i GGVV-regionens tillväxtprocesser har tämligen få exempel på hur man i praktiken har valt att arbeta med frågorna. Bo Willermark berättar om svårigheter med att hitta lämpliga angreppssätt:

Alltså dom horisontella målen har ju kommit väldigt i skymundan, det måste man säga. Nu har det väl kommit lite grann på sista tiden i och med dom här pengarna som har kommit för att jobba med det, men det har varit väldigt svårt att hitta ett sätt att jobba med det här.

Ulf Ström är av en liknande uppfattning och förklarar att det saknas kunskap om hur man ska integrera jämställdhet som ett centralt perspektiv i tillväxtarbetet. Enligt Ström ägnade man ytterst lite uppmärksamhet åt jämställdhetsfrågor i arbetet med tillväxtavtalet och det efterföljande tillväxtprogrammet. Intresset för frågorna var lågt i de mansdominerade sammanhang som utvecklingsprocesserna var orienterade mot, förklarar han:

Det blir ju väldigt mansdominerat vid den här typen av övningar. Man pratar om tillväxt och i synnerhet då inom tillverkningsindustrin och det är ju mest män. Och det är svårt att få in det här genusperspektivet i ett sådant arbete.

Willermark är övertygad om att en inrotad kultur i GGVV-regionen håller tillbaka satsningar på jämställdhet som innehåller mer än pliktskyldiga formuleringar, inte minst de regionala tillväxtprocesserna. Alltfler börjar dock bli missbelåtna med situationen och vill se förändringar, tror han:

Under ytan finns det nog ett väldigt missnöje med mansdominansen och dom mansinriktade grejerna. Folk känner av den här attityden som finns i bygden, machoattityden.

En viktig förutsättning för att en jämnare könsfördelning skall kunna uppnås i tillväxtprocesserna är att de aktörer som deltar i arbetet aktivt medverkar till en förändring, resonerar Willermark. I likhet med flera av intervjupersonerna i Halland menar han att processernas sammansättning endast återspeglar maktfördelningen hos de parter som har inflytande över tillväxtpolitikens inriktning. Willermark anser att de politiska partierna har en viktig roll att fylla genom att beakta jämställdhetsaspekter i nomineringsprocesser:

Det måste ju överhuvudtaget gå att hitta folk av båda könen. Det är ju en väldig mansdominans inom företagen. Och på kommunerna, där är det ju kommunalråden och kommuncheferna. Det är ju dom som sitter och det kan man ju inte ändra på. Är det kvinnor så kommer det kvinnor, och är det män så kommer det män.

Maria Leifland, kommunalråd i Värnamo, menar dock att det inte är ovanligt att kvinnor som når höga poster ifrågasätts. I GGVV-regionens tillväxtprogram från 2003 efterlyste hon ett tydligare jämställdhetsperspektiv än i tidigare processer¹²⁶. Någon större förändring har dock inte skett, säger Leifland och berättar att hon under årens lopp har noterat att det finns strukturer som missgynnar kvinnors deltagande, i förhållande till mäns, i flera offentliga sammanhang:

Man måste ju kunna föreslå kvinnor att ingå i olika konstellationer med att dom är kompetenta (...) Jag tror det finns lite skillnad där; ”Ja men, klarar hon det?”, ”Hinner hon det?”. Plus att kvinnorna måste säga ja om dom får ett erbjudande. Alltså det är på båda hållen; att vara med i det offentliga samtalet överhuvudtaget.

Leiflands partikollega tillika ordförande i Regionförbundet, Göran Lindell, har lång erfarenhet av regionalt utvecklingsarbete. Han upplever att det fattas verktyg för jämställdhetsintegrering som fungerar och menar att de flesta formuleringar om jämställdhetsintegrering i regionala dokument saknar substans i det praktiska genomförandet:

Jag känner att formuleringarna ofta är konstruerade. Man försöker konstruera någonting för att visa att det här projektet är kopplat till jämställdhetsfrågorna. Men vår kreativitet när det gäller projekt som tydligt medverkar till att skapa en bättre situation på det området, tycker jag är rätt måttlig.

¹²⁶ RTP för Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd och Värnamo 2004-2007

En förklaring till varför politikområdet domineras av män kan enligt Lindell hittas i att de frågor som vanligen sorteras under etiketten regional utveckling traditionellt har varit reserverade för en manlig sfär. Lindell pekar på hur egenskaper som traditionellt har förknippats med den yrkesverksamme mannen på ett liknande sätt förväntas av aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken. Paralleller kan dras till de halländska intervjupersonernas utsagor om politikområdet som en manlig domän:

Är det inte så om man ser generellt det här med att bygga och skapa och att vara snickare? För mig är det här att vara en snickare i en annan dimension (...) Jag tror i och för sig att det är förändringar på gång, men jag tror att lite av förklaringen är att dom här frågorna traditionellt har lämnats åt mannen; näringsliv, bygga och utveckla.

Mikael Gustafsson, tjänsteman på Regionförbundet, ger dock en lite annan bild av situationen. Enligt honom tar de så kallade horisontella målen en allt större plats, vilket ibland riskerar att underordna tillväxtsträvandena. Gustafsson är mån om att betona att jämställdhetsfrågorna är viktiga i arbetet, men menar att man också måste beakta processernas resultat:

Ibland blir det ett sånt fokus på dom här så kallade horisontella målen så att det blir slutresultatet, istället för på det som man egentligen skulle ha gjort.

Att regional utvecklingspolitik ofta har inriktats mot traditionella tillverkningsindustri, tycker Gustafsson är fullt förståeligt och dömer ut några av senare års prioriteringar som en aning naiva:

Den som tror att både vi och Sverige som nation ska kunna leva på annat än den industriella basen som en välfärdsfaktor, den är ju inte påläst. Jag menar, att tro att vi skulle kunna leva på, som Pagrotsky lyfte fram när han var minister, musik, konst och design som den nya tillväxtfaktorn.

Jämställdhetsarbetet måste integreras i den ordinarie verksamheten, understryker Gustafsson och uttrycker en viss skepsis inför att regionala jämställdhetsaktörer tycks vara mer intresserade av att driva egna projekt än att bistå utvecklingsprocesserna med expertkompetens:

Alltså jämställdhet är en jättesvår fråga att jobba med på ett bra sätt. Jag kan ibland tycka att det blir lätt att man jobbar med jämställdhetsfrågor i projekt. Om det ska bli bra så ska det integreras i allt vi gör.

Gustafssons kollega och chef, Ulf Fransson, är av en liknande uppfattning. Han berättar att Regionförbundet i Jönköpings län har valt att följa länsstyrelsens jämställdhetsarbete för att de regionala aktörerna inte ska gå fram på två skilda linor. Vidare betonar Fransson vikten av att de olika regionala projekten följs upp. Sedan Regionförbundet bildades har man varit med och finansierat drygt 150 projekt, berättar Fransson och framhåller jämställdhet som en viktig aspekt att fästa avseende vid när projekten utvärderas. Samtidigt är Fransson självkritisk och medger att jämställdhet knappast hör till de mest prioriterade frågorna i regionala utvecklingssammanhang. Kvinnors och mäns olika pendlingsmönster har tagits upp, men generellt möts frågorna av ointresse. I likhet med Bo Willermark hittar han en förklaring i att länet präglas av traditionella värderingar med tydligt åtskilda könsroller och att de flesta har ringa kunskap om jämställdhetsarbete:

Det hänger mycket på kultur och traditioner. Här har det varit mycket tung industri-tradition och det har alltid varit manligt arbete och mycket heltidsarbete. Kvinnligt har varit det offentliga i vård, omsorg och handel, ofta deltidjobb. Då trycker du ner kvinnors löneläge relativt mannen, förutom att olika arbetsuppgifter värderas olika som ju är första grunden till att det blir skillnader (...) Sen tror jag det kan sitta mycket i traditioner i hur Småland och Jönköpings län har sitt liv organiserat med familjeliv och allting.

Fransson vittnar dock om att det idag finns en annan observans än tidigare när det gäller den manliga dominansen på högre poster i länet. När han blev utsedd till att leda Regionförbundet var det flera, i synnerhet från massmedia, som ifrågasatte valet av en man till tjänsten, minns Fransson. En kritik som han till stor del anser vara rättmätig då han menar att en jämnare könsfördelning skulle kunna utmana förhärskande isoleringar bland tjänstemän och politiker i länet:

Typiskt ”man, chef, Regionförbundet”. Och det är klart att det politiska svaret är så här att vi har gjort det valet. Och mitt svar på journalistens fråga är att jag inte vet om andra har varit tillfrågade innan, men jag har fått frågan och gett mitt svar. Jag vet ännu inte idag om andra fick frågan innan och om det däribland fanns tjejer. Men tyvärr är det så att i

den här typen av chefsjobb eller ledarjobb så är det ofta killar eller gubbar. Du kan ju titta på kommunchefsgänget i länet.

Sammanlagt ger intervjupersonerna i GGVV-regionen och Jönköpings län en tämligen dyster bild av hur jämställdhetsintegreringen i regionala utvecklingsprocesser hanteras. Samtliga medger att politikområdet domineras av män samt att de nationella målen om ett integrerat jämställdhetsperspektiv inte har uppfyllts. Vanliga förklaringar som ges är att det saknas slagkraftiga metoder samt att, vilket känns igen ifrån Halland, processerna endast återspeglar maktfördelningen i samhället. Flera intervjupersoner vittnar dessutom om att länet präglas av ovanligt starka traditioner och värderingar, vilket bedöms begränsa jämställdhetsfrågornas innehåll och utrymme. Noterbart är att det tycks finnas en diskurs i vilken tillväxt och jämställdhet ofta benämns som motstridiga mål. Utsagor i intervjumaterialet indikerar även att föreställningen om hur en aktör inom regional utvecklingspolitik bör vara ofta överensstämmer med egenskaper och intresseområden som traditionellt har tillskrivits mannen. Det kan således inte uteslutas att människor som faller utanför denna norm riskerar att exkluderas samt att perspektiv som utmanar rådande föreställningar döms ut som irrelevanta för politikens mål. Uttalanden om att ledande kvinnor med många uppdrag ofta ifrågasätts bekräftar dessa misstankar. Samtidigt finns det tecken på att den manliga dominansen på senare tid har börjat sättas under lupp.

5.5 En lärande process?

I kapitlets inledning lyfte vi fram idén om lärande processer som en central del i det regionala utvecklingsarbetet. Genom ett kontinuerligt lärande skall arbetet ständigt förbättras och nya möjligheter för utveckling och tillväxt skapas. Som ett led i läroprocessen är Nutek, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Näringsdepartementet ålagda att årligen följa upp och göra systematiska utvärderingar av det regionala utvecklingsarbetet. I detta avslutande avsnitt vill vi, med utgångspunkt i utságorna om demokrati och jämställdhet, uppmärksamma hur det moderiktiga lärandebegreppet uppfattas och praktiseras på en mer elementär nivå, nämligen i intervjupersonernas arbetsvardag. Governancenätverk betraktas av vissa som en förskjutning mot deltagardemokratiska ideal eftersom de inkluderar aktörer utanför etablerade politiska kretsar och bygger på tanken om ett kontinuerligt lärande. I den deltagardemokratiska skolan framställs ofta demokrati som en uppsättning prakti-

ker och identiteter som ständigt behöver läras om och erövr¹²⁷. Våra tidigare redovisade utsagor vittnar dock i flera fall om försummelse och bristfällig hantering vad gäller demokrati- och jämställdhetsfrågor, vilket får oss att ifrågasätta lärandebegreppets substans i de processer som här står i fokus. En fungerande läroprocess, i vilken demokratispekter prioriteras, borde rimligen korrigera bristerna efterhand och skapa bättre förutsättningar för ett bredare deltagande på jämställda villkor. Således bad vi intervjupersonerna att ge sin syn på lärandebegreppets relevans, att beskriva hur de arbetar med lärande i praktiken samt, inte minst, att berätta om vad de själva anser ha lärt sig under utvecklingsprocessernas gång.

Lärande i Halland

Samtliga av intervjupersonerna i Halland tycker att det är rättvisande att beskriva regionalt utvecklingsarbete som en lärande process. Flera av dem talar om samverkansorganet och utvecklingsprocesserna som nya fenomen, vilka bryter av mot hur man tidigare har arbetet i länet. Därtill tycks det råda stor enighet om att den nuvarande organisationen och arbetsätten inte är eviga, utan att förändringar såväl är önskvärda som ofrånkomliga. Ett förhållande som, påpekar flera, förutsätter att nya lärdomar ständigt tas tillvara och omsätts i praktisk handling. Christer Andersson ger sin syn på lärandebegreppets relevans:

Det är väl det alla talar om; en lärande organisation. Det känns så självklart på något sätt att man lär sig av sina misstag och av andras erfarenheter. Och att man försöker systematisera det.

På frågan om hur man i praktiken arbetar för att tillvarata olika lärdomar av utvecklingsarbetet är intervjupersonerna däremot något mer diffusa. Andersson fortsätter sitt resonemang och pekar på svårigheter med att synliggöra lärandet och höja det från individnivån:

Vi är dåliga på det. Vi hade en man som gjorde en liten studie över vårt kvalitetsarbete och annat och hans slutsats var den att ”ert tankesätt är utomordentligt, det ni gör är mycket bra, men jag kan inte se det någonsans”. Och det är där vi är riktigt dåliga; på att dokumentera. Mycket av kunskapen är beroende av enskilda personer.

¹²⁷ Jfr Hansen i Sørensen & Torfing 2007, s.251ff

Enligt Andersson har man dock planer på att utarbeta ett permanent system för dokumentation med syftet att öka processernas genomskinlighet och förbättra förutsättningarna för ett kontinuerligt lärande. Samtidigt tycks det finnas en uppfattning om att dokumenten inte får stå i vägen för arbetets gång, utan endast fungera som katalysatorer för eventuella förtydliganden och förändringar. Lars-Erik Lorentzson är generellt kritisk till övergripande program och framhåller vikten av att processen får styra utvecklingen:

Processen är viktigare än dokumentet. Hela processen är ett evigt lärande. Jag vill gärna se dokumentet som avslutar varje process som något av en lägesbeskrivning av var vi står just nu i vårt lärande och kunskande. Och sen ska processen fortsätta. Jag tror att regional utveckling är mer en process än ett dokument och det är också därför jag är lite orolig för program.

Sammanfattat tycks samtliga av de intervjuade i Halland vara ense om att idén om den kontinuerliga läroprocessen är betydelsefull, men att formerna för lärandet förefaller vara något otydliga och outvecklade. De flesta dröjer även på svaren när de får frågor om vad de har lärt sig och vad de uppfattar som viktiga lärdomar. Sten Liljedahl berättar om sina erfarenheter:

Ja, för det första att politikens roll är jätteviktig, att dom är bejakare och tar dom här besluten, så du skapar legitimitet så att man kan agera som tjänsteman. Även att fokusera och att utgå från företagets behov är viktigt. Ett projekt som inte har någon förankring studsar på hälleberget och du får ingen effekt.

Tal om betydelsen av förankring, närhet och behov hittas även i andra utsagor i intervjumaterialet från Halland. Lorentzson framhåller insikten om att breda processer är möjliga och bör eftersträvas, som en viktig lärdom:

Vad jag också lärde mig, eller fick bekräftat, är ju att det är oerhört viktigt att ta det här breda engagemanget från olika grupper för man får så mycket positivt tillbaka. Man märkte att folk tyckte det var trevligt att vara med, ute på bibliotek till exempel.

I dessa utsagor skymtar en tanke om processerna som en nya arena för politiskt inflytande, vilka vänder sig till alla intresserade och får kraft genom att så många som möjligt deltar. Samtidigt antyder flera uttalanden att läroprocessen i första hand betraktas som en fråga för redan involverade tjänstemän och politiker. En inställning som känns igen från tidigare redovisade utsagor

om att medborgarnas kännedom om Region Halland och dess processer inte alltid är av högsta prioritet. Underförstått handlar det istället om att etablerade aktörer i länet, framförallt tjänstemän och politiker, ska *lära sig agera regionalt*. Till exempel framhåller Göran Karlsson betydelsen av att den kommunalt valde politikern lär sig bortse från kommunala intressen när hon/han tar plats i regionfullmäktige. Andra utsagor pekar på fördelen med att det strategiska programskrivandet och genomförandet av konkreta projekt sker i samma kansli. Ett upplägg som, menar de, ger de anställda på Region Halland god insikt i varandras verksamheter, vilket upplevs skapa ett flöde mellan strategi- och projektarbete på regional nivå. Maj-Britt Rane Andersson framhåller just dialogen som den viktigaste lärdomen av utvecklingsarbetet. Hon jämför med hur det fungerar i hennes hemkommun och är positivt inställd till hur olika regionala aktörer har tagit sig an och vuxit in i sina nya roller:

Jag har ju lärt mig spelets regler på ett helt annat sätt i regionen än i kommunen. Det här tillväxtprogrammet för hela regionen, ett sådant gediget arbete har jag aldrig varit med i. Det har ju kommit från noll, och tagits fram på detta sätt och sedan processats i partigrupper och styrelser. Så jag har lärt mig den gången; hur man försöker ta fram en dialog på ett helt annat sätt än i den kommunala politiken.

De halländska intervjupersonernas utsagor om lärande visar att samtliga tycker att begreppet lärandeprocess är särskilt tillbörligt när det handlar om regionalt utvecklingsarbete då sammanhangen upplevs som nya och framtidsentusiasmen är stor. En viktig lärdom som nämns är vikten av ett brett deltagande i processerna. Generellt tycks dock läroprocesserna i första hand inbegripa etablerade tjänstemän och politiker, vilka framförallt förväntas lära sig att föra en dialog med varandra på regional nivå. De praktiska formerna för lärandet verkar än så länge vara tämligen outvecklade.

Lärande i GGVV-regionen

Merparten av de intervjuade i Jönköpings län anser att begreppet läroprocess ger en rättvisande beskrivning av vad regionalt utvecklingsarbete handlar om. I jämförelse med utsagorna från Halland är dock tonen något mer skeptisk och några av intervjupersonerna är direkt kritiska till användningen av begreppet. Ulf Ström berättar att det fanns ett missnöje bland flera av deltagarna i RTP-processen i GGVV-regionen med hur den regionala tillväxtpolitiken hanterades från nationellt håll. Om man ifrågasatte riktlinjerna eller hade frå-

gor kring den regionala processens upplägg fick man dock oftast nöja sig med svaret att arbetet var en läroprocess, förklarar Ström:

Jag tycker bara att jag blev frustrerad av att höra det här ständigt. Så fort man anmärkte på vad dom gjorde så sa dom att ”Det här är en lärande process det här” (...) Så jag var inte speciellt förtjust i det här resonemanget om en lärande process. Det är möjligt att någon annan lärde sig något.

Även Ulf Fransson antyder en viss skepsis gentemot det flitigt använda begreppet. Fransson menar att det är en självklarhet att ständigt ta lärdom av sina misstag och framgångar, oberoende av vilken verksamhet det handlar om:

Sen om vi kallar det läroprocess eller inte, det tycker jag mer är ett modeord (...) Det är ju lika viktigt i det dagliga arbetet om du jobbar på Konsum i kassan eller om du jobbar på logistiklagret på Torsvik eller vad du än gör. Vi har ju samma situation att lära av vad vi gör, misstag eller framgångar. Så det tycker jag inte är specifikt för några planeringsprocesser.

Göran Lindell tycks vara av en annan uppfattning och förklarar att lärandebegreppet är särskilt talande för hur just regionala utvecklingsprocesser fungerar. Han tillägger dock att de praktiska formerna för lärandet inte är tillräckligt tillfredställande idag, och att det generellt läggs relativt få resurser på den här typen av arbete:

Ja, alltså det lämnas en rapport, men vem läser den vidare och säger när man får en projekttidé ”finns det någon som har jobbat med detta så att jag kan börja här istället?”. Nej, då uppfinner man ett nytt hjul igen... Vi har mycket att jobba med på det området, tycker jag, med att förbättra utnyttjandet.

På frågan om vad intervjupersonerna har lärt sig inleder nästan samtliga sina svar med att säga att lärdomarna är många, men att det är svårt att sätta fingret på exakt vad samt klarlägga hur de i praktiken används. På Regionförbundet i Jönköpings län är man mån om att tona ned sin egen roll i sammanhanget. Mikael Gustafsson berättar om sin främsta lärdom av utvecklingsarbetet:

Ja, att man har inte så stor påverkan. Man ska inte överdriva sin betydelse, utan vi kan påverka på marginalen. Vårt län går hyfsat bra. Det är

ett välmående län med god sysselsättning och vi ligger bäst i landet på alla dom här parametrarna. Men det är inte vår förtjänst till någon stor grad, utan det är ju att vi har ett bra och välfungerande näringsliv som förmår att konkurrera på en global marknad.

Ulf Fransson har lärt sig att en ödmjuk dialog med de fjorton medlemmarna, tretton primärkommuner och ett landsting, alltid måste vara av högsta prioritet om utvecklingsarbetet ska bli framgångsrikt:

Jag försöker ha en oerhört ödmjuk inställning till uppdraget. Om med det menar jag att vårt uppdrag är att peka på alla dom har utvecklingsförutsättningarna och faktorerna, och försöka göra dom ännu bättre, men också att lyssna in (...) Man kan åtminstone försöka skapa ett samtalsklimat, jag på tjänstemannaplanet och politiken på det politiska planet, som gör att vi totalt sett kommer en bit framåt på den här utvecklingsbanan.

Resonemanget om att politiker och tjänstemän måste lära sig att agera inom ett nytt regionalt demos känns igen från de halländska uttagarna. Flera av intervjupersonerna tycks förhålla sig till något slags ideal om hur en utvecklingsprocess bör fungera varpå de ger olika förklaringar till vad som står i vägen för att den ideala processen ska kunna uppnås. Enligt Maria Leifland är en viktig lärdom att man måste arbeta tillsammans i högre utsträckning än hittills:

Alltså, vikten av att samarbeta, den är jag ju övertygad om. Vi måste samarbeta mer i vilken konstellation vi nu än pratar om.

Bo Willermark resonerar i liknande banor, men anser att kommunerna och enskilda personers inflytande ofta står i vägen för en närmare dialog:

Jag insåg väl det att det kommunala systemet lever sitt eget liv och man ska inte tro att man ska kunna gå in och ändra det snabbt (...) Men också att det styrs väldigt mycket av enskilda personers inflytande, som kommunalråden. Ett nytt kommunalråd kan faktiskt förändra skeenden ganska snabbt. Men också insikten om att kommunerna och företagen har väldigt olika agendor.

Vidare understryker Göran Lindell betydelsen av gemensamma värderingar som avgörande för om ett utvecklingsarbete når gott resultat:

Jag tror det är av väldigt stor betydelse för om man ska lyckas eller inte faktiskt, att man får den här känslan av gemensamma värderingar, oavsett vilket område det är, antingen om det är det lilla frikyrkodominerade samhället eller Regionförbundet som ska komma någonstans med dom här frågorna.

Summerat är intervjupersonerna i Jönköpings län något mer kritiska till talet om regionalt utvecklingsarbete som en läroprocess än de intervjuade i Halland. Några ifrågasätter substansen i begreppet och något regionalt system för lärande verkar inte vara etablerat. Utsagorna om vad man har lärt sig präglas av en blandning mellan bittra erfarenheter och försiktig framtidsoptimism. Några djupgående diskussioner om processernas demokratiska förankring förekommer inte, men flera nämner att en lyhörd dialog mellan regionala och kommunala företrädare är önskvärd för att processerna ska vinna gehör. Det är dock sällsynt att lärandebegreppet kopplas samman med demokrativärden som inkludering och öppenhet¹²⁸. Som tidigare påpekats antyder flera av utsagorna att Jönköpings län är relativt oetablerat som ett regionalt demos.

5.6 Summering – empiri och teoretiska reflektioner

Vi ska i detta delavsnitt summera den empiriska analysen utifrån den teori-ram som presenterats i kapitel två. Det gäller dels frågor om demokrativärden, dels aspekter rörande jämställdhet och dels i vilken mån vi kan tala om en lärande regional utvecklingspolitik i de två studerade regionerna.

Demokratiska grundnormer, ideal och processvärden

I vår beskrivning av den demokratiteoretiska analysramen utgick vi från dels ett antal grundnormer och dels från ett antal demokratiska processvärden. När det gäller de demokratiska grundnormerna preciserades dessa i tre punkter, dvs. att utvecklingspolitiken

- bör präglas av att i största möjliga grad utformas med respekt för alla medborgares lika rättigheter,
- bör bygga på förutsättningen att alla medborgare har tillräckliga kvalifikationer för att delta i och ta ansvar i politikutformningen
- bör utformas så att alla medborgare har likvärdiga möjligheter att komma till tals och få sina intressen hörda (i förhållande till politiska styrelsen)

¹²⁸ Jfr Hansen i Sørensen & Torfing 2007 s.259

Det bör för det första noteras, när vi nu värderar i vilken grad man i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län förmår leva upp till dessa grundnormer, att den regionala utvecklingspolitiken i båda fallen bygger på ett formaliserat regelverk och att man utgår från grundläggande principer som lagts fast i lagstiftningen om offentlig maktutövning. I formell mening är alltså den förda politiken legitim och i enlighet med aktuell lagstiftning.

För det andra kan vi konstatera att det i vårt intervjumaterial finns en ganska tydlig medvetenhet om att regional utvecklingspolitik lider av tillkortakommanden avseende grundläggande demokratinormer. Ofta formulerar de intervjuade relativt väl uttryckta ambitioner att i framtiden verka för att stärka de demokratiska grundvärdena i den regionala utvecklingspolitiken. Det finns dock också ett antal intervjupersoner som hävdar att politikområdets karaktäristika (dvs. dess konsensusprägel, dess komplexitet, dess prägel av att befinns sig långt från medborgarens vardagsliv osv.) gör det till en angelägenhet för en relativt liten grupp (ibland benämnd som en elit). Även om de flesta uttrycker en ambition att bredda och stärka det medborgerliga deltagandet menar nära nog samtliga att detta är en svårlöst problematik. Vår slutsats är därför att den regionala utvecklingspolitiken innehåller väldigt få konkreta instrument för att

- utveckla politiken med hänsynstagande till att medborgarna behandlas med lika respekt,
- att utveckla kunskaps- och kompetensnivån bland medborgarna för att i dessa frågor och i sin tur
- åstadkomma ett starkare deltagande och ansvarsutkrävande

Ambitioner finns alltså att stärka de demokratiska grundnormerna men det har gjorts väldigt lite i konkreta och systematiska avseenden. Man kan möjligtvis säga att Region Halland och Regionförbundet i Jönköpings län bedrivit en del medborgarorienterade aktiviteter som utgått från demokratiska ideal i samband med arbetsprocessen med att ta fram en regional utvecklingsstrategi. I övriga delar har det medborgerliga intresset tillgodosetts främst via kommunalpolitiker och via intresserepresentation i olika grupperingar såsom i samverkansorganens ledningsfunktioner/projektgrupper och i olika typer av partnerskapsarrangemang.

De demokratiska grundnormerna och idealen tjänar syftet att uppmärksamma tillkortakommanden i den politiska praktiken och att man därvid kan ange tänkbara handlingsvägar för att åstadkomma förbättringar. Vår analys visar alltså att i den politiska praktiken är medveten om en rad demokratiska tillkortakommanden i den regionala utvecklingspolitiken. Man uttrycker ock-

så på ett relativt allmänt plan en vilja att förändra den rådande situationen. Bristen på tänkbara handlingsvägar och konkreta politiska förslag lyser dock i stort sett med sin frånvaro. De medborgardemokratiska ambitionerna stannar enligt vår uppfattning vid en läpparnas bekännelse. Det är också en smula nedslående att de kanske viktigaste aktörerna i sammanhanget, dvs. de politiska partierna synes passiva och kraftlösa när det gäller medborgarnas demokratiska initiativ i den regionala utvecklingspolitiken.

Om vi granskar de demokratiska processerna var avsikten att granska fyra specifika processvärden:

- *Effektivt medborgerligt deltagande*, dvs. att medborgarna bör ges möjligheter till ett aktivt deltagande och att de styrande bör stå i regelbunden kontakt med medborgarna i en öppen opinionsbildningsprocess.
- *Ansvar*, dvs. att de styrande bör vara underkastade en regelbunden kontroll och ett tydligt ansvarsutkrävande.
- *Öppenhet*, dvs. likvärdiga möjligheter för alla att kunna kritiskt granska politikrådets mål/medel (bl.a. i dokument, protokoll etc.) för att kunna påverka den politiska dagordningen.
- *Dialog*, dvs. att de styrande och medborgarna ges möjligheter att utbyta åsikter och att delta i samtal där olika meningsbrytningar och åsiktsskillnader diskuteras.

Den empiriska genomgången (främst intervjudata men också i dokument) visar att den regionala utvecklingspolitiken i de båda miljöerna lider av flera tillkortakommanden om vi fokuserar intresset mot demokratiska processvärden. För det första kan man inte hävda att den regionala utvecklingspolitiken i Hallands eller Jönköpings län bygger på någon aktiv opinionsbildningsprocess. Den helt dominerande bilden är att regional utveckling bygger på långtgående konsensus. Samförståndslösningar, gemensam kraftsamling och samordning är några av den regionala utvecklingspolitikens honnörsord och det talas nästan aldrig om några idémässiga skillnader eller om politisk intressekamp. Ju större enighet desto mer effektiv blir politiken. Det ligger i själva begreppet 'samverkansorgan' eller 'partnerskap' att man är enig och att man inte driver några politiska frågor som kan leda till några djupgående konflikter.

Vi kan på goda grunder hävda att den regionala utvecklingspolitiken präglas snarare av förhandlingskultur än av opinionsbildningskultur. Och detta leder sannolikt också till att politiken synes anonym och det mediala intresset för förhandlat samförstånd är ofta relativt begränsat. Detta kan också vara en huvudorsak till att medborgarna visar litet intresse för att engagera sig i politiskt deltagande och politisk debatt om den regionala utvecklingspo-

litikens innehåll. Vi kan också notera att de regionala utvecklingsfrågorna hanteras under formell öppenhet (offentlighetsprincipen etc. tillämpas) och det finns inget som hindrar att medborgarna lägger fram förslag på den politiska dagordningen. Men den viktiga slutsatsen är ändå att det i realiteten är en ytterst liten grupp av främst tjänstemän och några få politiker som ansvarar för vilka frågor som ska placeras på den politiska dagordningen i respektive region.

För det andra vill vi hävda att det demokratiska ansvarsutkrävandet är ett annat processvärde där det finns uppenbara brister. Oklarheter rörande ansvarsutkrävandet gäller i huvuddelen av de politiska processerna inom den regionala utvecklingspolitiken. De är förknippade med genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik, de är förknippade med kommunalförbundsformen och de är förknippade med politikskapande i nätverk, partnerskap och i projektmodeller. Grundproblemet består i att politikområdet uppvisar en enorm komplexitet gällande regelsystem, finansieringsfrågor och organisationsflora. Det är oerhört svårt och tidskrävande för de enskilda medborgarna att sätta sig in i politikområdet som sådant och som en följd av detta naturligtvis svårt att lämna förslag, delta i debatter och kritisera regionpolitikens beslut och dess ansvariga beslutsfattare. Om man exempelvis är missnöjd med de politiska besluten inom Region Halland är man idag hänvisad till att i den egna kommunen försöka rösta fram en ny politisk majoritet som i sin tur har att via fullmäktige och styrelse i Region Halland förändra inriktningen av politiken. Medborgarna har med andra ord inga möjligheter att via direkta val bestämma vem som ska besätta beslutande funktioner i Region Halland. Ansvarsutkrävandet blir (om möjligt) än mer oklart om man dessutom överlåter eller delegerar viktiga utvecklingsuppgifter (t.ex. framtagande och genomförande av tillväxtprogram) till ett partnerskap som exempelvis i GGVV-regionen. Här deltar inte bara politiker från respektive kommun utan även kommundienstämman och företrädare för organisationer av olika slag. Vem har makten över dagordningen i en sådan konstellation? Hur är partnerskapet utsett? Vilka organisationer får inte vara med? Hur är de politiska besluten i partnerskapet egentligen förankrade i kommuner och i organisationer osv?

Om vi till detta lägger beslutsfattande inom EU:s sammanhållningspolitik, som är kopplad till det regionala utvecklingsarbetet i respektive län, erhålles en än mer accentuerad problematik rörande demokratiska processvärden. Även här existerar partnerskapsarrangemang (ibland över flera län) som tillsammans med nationellt och regionalt verksamma myndigheter tar fram riktlinjer och har ansvaret för genomförande av insatser och projekt. Vi ska återkomma till dessa problem rörande påverkansmöjligheter och ansvarsutkrävande i nästa kapitel då vi kommer att ägna uppmärksamhet åt frågan på

vilka sätt man kan tillämpa demokratiska arbetssätt i en situation präglad av samverkansmodeller, partnerskap, nätverkskonstellationer och projektorganisering (som ju är några typiska inslag i det vi kallar för governancestyruing).

Vi kan alltså dra slutsatsen att de studerade utvecklingsmiljöerna visserligen utformat en formell och legitim ordning för den regionala utvecklingspolitiken i respektive län men att det i *realiteten* råder stora problem rörande deltagandemöjligheter och ansvarsutkrävande. Inte någon av de listade punkterna rörande demokratiska processvärden får godkänt resultat. Ett par förbehåll bör dock göras. Först och främst bör sägas att dessa tillkortakommanden sannolikt gäller generellt för den regionala utvecklingspolitiken i svensk politik. Man skulle möjligtvis kunna hävda att man inom Region Skåne och Västra Götalandsregionen utvecklat något starkare demokratiska processer (direktvald legitimitet och en tydligare roll för de politiska partierna) jämfört med de län som idag inrättat regionala samverkansorgan. Detta är dock inget denna undersökning ger något svar på. Man bör väl också framhålla att man i såväl Halland som i Jönköpings län haft relativt kort tid på sig att utveckla demokratiska instrument i den regionpolitiska nyordning som existerat från 2003 och framåt.

Jämställdhetsintegrering

Vår grundläggande utgångspunkt, som den presenterades i kapitel två, är att rikta uppmärksamhet mot hur de av riksdag och regering formulerade målen om jämställdhetsintegrering uppfattas och organiseras i den regionala utvecklingspolitiken i Halland och i Gnosjöregionen & Jönköpings län. Avsikten har framförallt varit att lämna ett antal kvalitativa bilder av hur aktörerna i de båda miljöerna ser på frågan om jämställdhetsintegrering. Vi har inte gjort någon mer djuplodande analys ur kvantitativ synvinkel, dvs. en analys av exempelvis fördelningen av män och kvinnor på olika positioner i utvecklingsmiljöerna eller utifrån andra statistiska mått. När det gäller kvinnors representation kan vi genom en relativt översiktlig läsning av olika dokument dock notera att kvinnor är starkt underrepresenterade i de organ som hanterar den regionala utvecklingspolitiken i våra två utvecklingsmiljöer.¹²⁹

Vi skulle egentligen kunna göra en summering i denna del ytterst kortfattad; den bild av jämställdhetsfrågornas behandling inom den regionala ut-

¹²⁹ Ett par exempel: Andelen kvinnor i Region Hallands styrelse (bland de ordinarie ledamöterna) är 27%. I Regionförbundet i Jönköpings län och dess direktion är andelen kvinnor 33% och i dess viktiga arbetsutskott är det bara män som har fått plats. GGVV:s partnerskap bestod av endast 17% kvinnor.

vecklingspolitiken som en rad forskare presenterat får sin bekräftelse även i vår studie. Jämställdhetsaspekterna är marginaliserade och kan knappast sägas vara en integrerad del av den regionala utvecklingspolitiken i varken Halland eller i Jönköpings län. Visst kan intervjupersonerna i vårt material peka på programmässiga skrivningar om jämställdhet och visst kan man lyfta fram specifika insatser med jämställdhetsprofil osv., men hur vi än vänder och vrider på vårt material framstår jämställdhetsfrågorna som marginaliserade. I likhet med frågorna om politikens demokratiska legitimitet kan vi alltså i vårt material hitta både analyser som visar på jämställdhetspolitiska svagheter och vi kan även hitta uttalade ambitioner att förändra denna situation till det bättre. Vi kan dock konstatera att jämställdhetsfrågorna knappast kan sägas vara varken systematiskt uttryckta eller formulerade som konkreta handlingsvägar. Vi kan alltså dra slutsatsen att den politiska styrningen i detta avseende ännu inte fått ett tillräckligt starkt genomslag.

Vårt material kan inte ge svar på varför jämställdhetsfrågorna fortfarande inte har nått in på den politiska dagordningen i de båda regionernas utvecklingspolitik. Politikens konsensuskaraktär, dess komplexitet, dess språkbruk och dess historiska traditioner har i annan regionforskning lyfts fram som tänkbara förklaringsfaktorer. Om vi tolkar våra intervjuutsagor bekräftas, på ett allmänt plan, dessa resultat även om vi skulle vilja komplettera bilden i ett väsentligt avseende. Vi vill anknyta analysen till det som flera av intervjupersonerna tar fasta på som en problematisering av maktstrukturer i samhället. En av tjänstemännen i Region Halland uttrycker sig till exempel i termer av att när Region Halland ska utse t.ex. en projektgrupp måste man peka ut funktioner och organisationer som man själva låter utse sina representanter. Eftersom dessa funktioner och organisationer oftast styrs av män hamnar organ på regionnivån i en sorts representantskapsfunktion.¹³⁰ De organ, grupper och nätverk som är konstruerade inom Region Halland och än tydligare inom Gnosjöregionen består av ledande representanter från andra organisationer, vilket alltså uppenbarligen åstadkommer en accentuering av jämställdhetsproblematiken i den regionala utvecklingspolitiken.

I detta ligger naturligtvis också en demokratimässig problematik. I vilken grad har representanterna i regionstyrelse, partnerskap och i projektgrupper förankrat sitt agerande i dessa sammanhang hos den egna uppdragsgivaren? Vi vet att det idag existerar nära nog obefintliga förankringsfunktioner för

¹³⁰ Efter valet 2006 var exempelvis 27% av landets kommunstyrelseordföranden kvinnor (se SKL 310 val), 29% av kommunernas näringslivsansvariga är kvinnor (endast 17% i Jönköpings län, se Havemose 2005), i näringsliv och bolagsstyrelser räknar man med att endast 10-30% av ledningsuppdragen innehas av kvinnor osv. (se Renstig & Westlin 2006).

kommunstyrelsernas ledande företrädare när de uppträder i mellankommunala samverkansformer. De ledande kommunpolitiker som exempelvis sitter i Region Hallands styrelse låter sig mycket sällsynt stå till svars för sitt agerande i regionpolitiken i det egna fullmäktige eller kommunstyrelse. Då och då kan man i kommunstyrelseprotokoll läsa att kommunstyrelsens ordförande rapporterar om olika frågor som behandlats i det regionala samverkansorganet men sådant förekommer förvånansvärt sällan. Vi skulle, om än förenklat, kunna säga att kommunernas ledande företrädare agerar på ett nära nog obundet mandat i regionpolitiska beslutsstrukturer.¹³¹ I vilken mån olika organisationsföreträdare (t.ex. näringslivets intresseorganisationer) förankrar sina regionpolitiska ställningstaganden i den egna organisationens beslutsorgan vet vi idag ingenting om.

Ett generellt drag som gäller de studerade utvecklingsmiljöerna är att den politiska institutionaliseringen, i form av demokratiska funktioner, partipolitiska förankringsfora, etablerade förvaltningssystem, utvecklade regelverk etc. etc., är ofärdig. Jämför vi med den politiska institutionaliseringen i det svenska kommunsystemet eller på nationell nivå råder en påtaglig vilshenhet i regionpolitiken rörande sådant som val av beslutsfattare, politisk beredning, procedurer för beslutsfattande, system för ansvarutkrävande och styrning av genomförandemiljöer osv. Vi ska återkomma till dessa problem i slutkapitlet men vi kan redan nu instämma i det som flera jämställdhetsforskare hävdar; att vi behöver fler och djuplodande analyser av maktaspekter i den regionala utvecklingspolitiken.¹³²

En lärande regional utvecklingspolitik?

Vår analysuppgift gällande lärandeaspekterna formulerades i teorikapitlet som en fråga hur man i våra två regioner utnyttjar olika kunskapsresurser i syfte att lösa problem och förbättra förhållanden i den regionala utvecklingspolitiken. Vårt perspektiv har utgått från Charles Lindbloms teorier om lärande i politikprocesser som kännetecknas av att försiggå i en kontinuerlig interaktion mellan olika aktörsintressen, olika värderingar och skilda synsätt på vad kunskap är för något. Perspektivet betonar alltså ett sorts vardagligt politiskt lärande och innefattar en blandning av exempelvis politiska värderingar, medborgerliga synpunkter och expertanalyser. Lärandet innefattar även en prövande, försöksartad hållning som spänner över olika problemkomplex och som oftast kännetecknas av att innehålla moment av osäkerhet

¹³¹ jfr Johansson 2004, 2005 och 2008.

¹³² Rönnblom 2008, Hall m.fl. 2005

och risktagande. Vi har alltså med andra ord försökt att spåra lärandeprocesser på mikroplanet, dvs. en bit bortom mer övergripande analyser av politikområdet i sin helhet (som präglat huvuddelen av den myndighetsforskning som gjorts inom detta område).

Våra slutsatser kan även i denna del göras kortfattad; en majoritet av intervjupersonerna menar att man är en del i en kontinuerlig läroprocess, men den görs inte på ett systematiskt sätt och den är svagt dokumenterad. Huvuddelen av intervjupersonerna säger att man på detta sätt förfinar arbetssätten i den regionala utvecklingspolitiken. Intervjupersonerna har dock väldigt svårt att i konkreta avseenden visa på vilka sätt lärandet haft betydelse för exempelvis politikgenomförandet. De flesta intervjupersoner är också tydligt medvetna om att den konkreta dokumentationen och värderingen av lärandet är svagt och att man i stort sett saknar utvecklade instrument för återkoppling av gjorda erfarenheter. Några få av intervjupersonerna redovisar en kritisk hållning till det vanligt förekommande uttrycket om en lärande regionpolitik. Kritiken tar fasta på att det är ett tämligen tomt begrepp som används för att skyla över brister i olika insatser och att på ett diffust sätt undvika att ge konkreta svar på olika policymässiga problemställningar. Ett annat resultat som kan utläsas ur intervjumaterialet är försäkringar om att man i framtiden kommer att utveckla mer konkreta instrument för att stärka lärandeeffekten i arbetet.

Det är helt uppenbart att den regionala utvecklingspolitiken i de båda studerade regionerna saknar såväl ett medvetet formulerat kunskapsperspektiv som ett system för att systematisera och dokumentera gjorda erfarenheter. Även inom detta område är det tydligt att regionpolitiken är svagt institutionaliserad. I kommunal verksamhet finns idag relativt utvecklade utvärderingssystem, revisionsutredningar och specialgranskningar av olika slag (som i och för sig säkert är av skiftande kvalitet) som ger lärandeaspekterna en institutionell ordning. På nationell nivå finns en starkare institutionell ordning genom kommittéväsendet och ett antal myndigheter med uppdrag att utvärdera och utveckla lärandeaspekter i nationell politik. Vår undersökning antyder att denna typ av institutionalisering helt eller delvis (är under uppbyggnad) saknas i den regionala utvecklingspolitiken.

6. Att styra regionala utvecklingsprocesser

6.1 Inledning

Huvudsyftet med den här studien har varit att analysera möjligheter och hinder att politiskt styra det vi i svensk politik kallar regional utvecklingspolitik (numera officiellt benämnt regional tillväxtpolitik). Detta har gjorts genom två forskningsuppgifter; dels genom en översiktlig beskrivning av hur staten och EU formulerat och motiverat sin politik för regional utveckling, dels genom en analys av möjligheter och hinder att styra regionalt utvecklingsarbete i två regionala miljöer (Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län). Analysen av styrningen i de två miljöerna har behandlat den politiska organisationen, demokratifrågor, jämställdhetsintegrering och lärandeaspekter. Vi kommer i detta kapitel att summera resultaten av dessa forskningsuppgifter.

Analysen av den politiska styrningen har utgått från governanceteori och vi kan av den gjorda beskrivningen säga att regionalpolitiken åtminstone i övervägande delar kan karakteriseras som en styrningsmässig övergång från government till governance. Vi kunde i kapitel tre konstatera att politikområdet under den senaste tioårsperioden blivit mer baserad på horisontellt verk samma aktörsnätverk jämfört med den tidiga regionalpolitiken, att politikens inslag av regionalt förhandlade uppgörelser blivit mer frekventa, att inslagen av normativa och meningsbyggande politikinstrument ökat (betoningen av kulturella identiteter har ökat i t.ex. Halland och även, om mer uppsplittrat i Jönköpings län) och där aktörerna på regional nivå i växande grad betonar regional självstyrelse och oberoende av staten som betydelsefull för politikens effektivitet och legitimitet.

Vi ska i detta slutkapitel summera studien i två delavsnitt. I det första ska vi summera de viktigaste styrningspolitiska slutsatserna och därvid diskutera möjligheter och hinder att politiskt styra den regionala utvecklingspolitiken. I det andra delavsnittet ska vi, som ett bidrag till governancessforskningen, lämna några reflektioner på ett par i denna forskning förbisedda aspekter.

6.2 Governancessstyrning i den regionala utvecklingspolitiken

Vår studie visar på ett allmänt plan att analyser av politisk styrning är komplicerade företag att genomföra. Den regionala utvecklingspolitiken är förmodligen inte unikt i detta avseende. Om vi istället hade valt att fokusera vårt styrningspolitiska intresse mot arbetsmarknadspolitik, miljöpolitik eller ut-

bildningspolitik skulle problematiken sannolikt varit densamma. Vår studie visar att den politiska styrningen involverar ett stort antal aktörer på många nivåer. Politiska ambitioner inom EU blandas med målsättningar som lagts fast av den svenska riksdagen och i exempelvis de utvecklingsmiljöer vi studerat återfinns flera olika policyskapare, främst kanske samverkansorgan, landsting och kommuner, men också i någon mån genom halvoffentliga organ som t.ex. IUC Gnosjöregionen AB. Den tid då riksdagen formulerade regionalpolitiska beslut med tydliggjorda mål med en specificerad medelsarsenal är delvis förbi. Nationalstatens policyskapande roll inom detta område har alltså utmanats eller kompletterats med aktiva policyskapare på internationell, regional och lokal nivå. Visserligen fick även den tidiga regionalpolitiken (under perioden 1966-1990) internationella impulser och tveklöst fanns kommuner, landsting och andra aktörer med som deltagande intressenter, men det var staten med dess ämbetsverk och inte minst länsstyrelserna som var ansvariga för hela policykedjan.

Det riskerar därför att bli en tämligen trivial slutsats att konstatera att den politiska styrningen av den regionala utvecklingspolitiken blivit alltmer diffus och oklar. Det finns också i vårt intervjumaterial ett stort antal utsagor som vittnar om att såväl EU:s som riksdag & regerings styrning av den regionala utvecklingspolitiken saknar konkreta riktlinjer och ett specificerat innehåll. Låt oss lyfta fram ett par aspekter som visar på hur den politiska styrningen utvecklats i den regionala utvecklingspolitiken. I denna genomgång kommer vi att koppla resonemangen till governanceteorin (se kapitel två).

Om konsten att styra den regionala utvecklingspolitiken på ett övergripande plan

Vi har tidigare hävdats att den regionala utvecklingspolitiken som politikområde förändrats till följd av främst en medveten strategi från statsmakternas sida att satsa på ekonomisk tillväxt. Med den ekonomiska krisen vid 1990-talets början kom tillväxtmålet i fokus på ett mer markerat sätt i såväl 1999-års som 2001 års regionalpolitiska riksdagsbeslut (främst manifesterat i det som kom att kallas tillväxtavtal och senare tillväxtprogram). I korthet innebar detta en ambition att överföra mer resurser inom den regionala utvecklingspolitiken till områden i Sverige där tillväxtbetingelserna ansågs som goda. Detta innebar en policyförändring i så motto att politikorienteringen försköts från en prioritering av regionalpolitiskt svaga områden till att ge ökat utrymme även för tillväxtmässigt redan starka områden. Om vi granskar den faktiska medelstillelningen i den svenska statsbudgeten är det dock svårt att utläsa en sådan prioritetsförändring. Fortfarande fördelas de regionalpolitiska stödmedlen till ekonomiskt sett svaga områden. Om vi emellertid breddar

perspektivet något kan man konstatera att man politiskt givit ökande utrymme åt exempelvis Region Skåne och Västra Götalandsregionen genom t.ex. infrastruktursatsningar och en större frihet att hantera den regionalpolitiska medelstillsdelningen jämfört med tidigare. Med den nya sammanhållningspolitiken inom EU är det också nu aviserat stora satsningar till t.ex. Halland och Göteborgsregionen.

Vi menar att vi i detta sammanhang kan se en politisk styrning som anknyter till en internationell diskurs där tillväxtbegreppet ställts i fokus och som vi tidigare benämnt nyregionalism. Nyregionalismen fick ett genombrott i Sverige ungefär samtidigt med 90-talets ekonomiska kris och var i hög grad inspirerad av idéer som utvecklats inom OECD och EU.¹³³ Det var också i samband med detta som Sverige gick med i EU och regionalpolitiken kom att debatteras utifrån en tanke om ett regionernas Europa.¹³⁴ I dess fotspår följde en långt utdragen reformpolitik i syfte att dels skapa storregioner i Sverige, dels låta regionerna få (utifrån ett 'underifrånperspektiv') ta ett större ansvar för den regionala utvecklingspolitiken. EU:s sammanhållningspolitik och utvecklingen av det vi kan kalla den svenska regionfrågan innebar att vi i framförallt södra Sverige fick en regionalpolitik bestående av nya storregioner, samverkansorgan, partnerskapsarrangemang och delvis nya politiska arbetsätt.

En stor del av de politiska arbetssätt som vi studerat i Halland och i Jönköpings län är uttryck för regionala/lokala initiativ och är mycket svagt kopplade till specifikt övervägda och konkretiserade styrningsambitioner från den centrala statsmaktens sida. Man kan i vissa avseenden till och med hävda att statsmakten gjort försök att förhindra framväxten av samverkansorganen och att man från statsmaktens sida inte låtit samverkansorganen (däribland Halland) få riktigt motsvarande regionpolitiska ansvar som gäller i Skåne och Västra Götalandsregionen.¹³⁵ Av det hittills sagda torde framgå att statsmakten inte längre har förmågan att genom traditionell förvaltningsstyrning påverka det som sker i de regionala miljöer vi studerat. Statsmakten är istället, som governanceforskare skulle ha hävdat, endast en bland flera relativt jämställda parter när det gäller att utforma den regionala utvecklingspolitiken. Om vi ska värdera styrningspolitiken som metagovernance är det, om betraktar den regionala utvecklingspolitiken i ett övergripande perspektiv, en

¹³³ se Gren 2002.

¹³⁴ en tidstypisk bok i ämnet – se Gidlund och Sörlin 1993.

¹³⁵ Man kan t.ex. läsa remissvar från länsstyrelserna gällande olika utredningsförslag som presenterats sedan 1992 (t.ex. Ds 2001:22 Sammanställning av remissyttrande över betänkandet "Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning" (SOU 2000:85).

blandning av hands-on och hands-off-1-styrning. I en del avseenden medverkar företrädare för statsmakten i t.ex. skilda nätverksarrangemang och då endast som en aktör bland många.¹³⁶ I andra avseenden är statsmakten helt frånvarande men har givit vissa riktlinjer och rambetingelser.¹³⁷

Att styra organisering

En övergripande slutsats gällande organiseringsfrågorna är faktiskt att statsmakten förlorat greppet om hur den regionala utvecklingspolitiken ska organiseras i olika län. Den tidiga regionalpolitiken utformades i en betydligt mer enhetlig förvaltningsorganisation än vad som är fallet idag. Länsstyrelserna utgjorde under lång tid den ledande aktören på regional nivå där dess regionalekonomiska enhet (där en planeringsdirektör i samspel med landshövdingen) var det nav kring vilket det hela roterade. Vi har i ett tidigare kapitel beskrivit att svensk regionalpolitik utformats med en förvaltningsorganisation som ser olikartad ut i olika delar av Sverige. I en del län (en idag ganska liten skara) har länsstyrelserna kvar sin ledande roll, i Skåne och i Västra Götaland, bedrivs den regionala utvecklingspolitiken inom ramen för en direktvald modell och i 14 län har kommunerna och landstinget inrättat regionala samverkansorgan. Trots att man från den svenska statsmaktens sida utrett organisationsfrågan under snart 20 år (med principskisser, regionförsök, samverkansorgan etc. etc.) har riksdagen ännu inte lagt fast någon samlad politik. Likadant förhåller det sig med länsindelningen. Ännu under år 2008 saknas en samlad politisk vilja inom regeringen eller i riksdagen att presentera en geografisk lösning. Det vi nu ser är att man i olika län tar egna initiativ som för närvarande tycks innebära att Gotland och Halland blir egna regioner bredvid giganter som Skåne och Västra Götaland.

När det gäller organiseringen av EU:s sammanhållningspolitik har man dock, i en nationell strategi, lagt fast en ordning bestående av 8 regioner för både strukturfondsarbetet och ESF-området (med lika många strukturfondspartnerskap). Detta innebär då också att EU-politiken bedrivs i en annan geografisk ordning jämfört med den gällande länsindelningen. Man kan nog ock-

¹³⁶ Några exempel utgörs av de stora partnerskap som utnyttjats i Halland och i Jönköpings län under senare år där länsstyrelsen och även en del andra statliga myndigheter haft representation.

¹³⁷ Exempel på sådan hands-off-1-styrning gäller olika riktlinjer som ges i t.ex. arbetet med tillväxtprogram eller i hanteringen av regionalpolitiska stödmedel. I vissa fall, som i arbetet med infrastrukturplaneringen förekommer både hands-on och hands-off-1-styrning där regelverket är relativt omfattande parallellt med att myndigheter som Vägverket och Banverket medverkar som aktiva parter i planeringsprocessen (se Statskontoret 2004).

så hävda, även om vi inte studerat detta specifikt, att EU-politiken bedrivs med hjälp av annorlunda politiska arbetssätt jämfört med hur den regionala utvecklingspolitiken har bedrivits/bedrivs i den svenska kontexten. Man kan till detta påpeka, vilket var en viktig del i den s.k. Ansvarskommitténs överväganden, att den statliga myndighetsstrukturen (t.ex. Vägverk, Banverk, Arbetsmarknadsverk) i sin tur har olikartade geografiska indelningsstrukturer. Vill vi vara vänliga skulle vi kunna karakterisera organisationsstrukturen som komplicerad och svåröverskådlig. Vi skulle också mer frankt istället kunna säga att hela havet stormar.

Om vi söker oss något längre ner i systemet och när vi granskar den politiska styrningen av organisationsprocesser i Halland och i Jönköpings län råder om än inte politisk oklarhet så i alla fall stor frihet för de regionala organen att utforma sin organisationsstruktur efter eget gottfinnande. Inrättandet av samverkansorgan regleras av riksdagen i en särskild lag och genom bestämmelser i kommunallagen. Dessa regler är övergripande till sin natur och kräver egentligen bara att man är enig mellan kommunerna i länet och att man tillämpar det regelverk som gäller för kommunalförbund. Dessutom lämnar statsmakten övergripande riktlinjer för hur respektive län ska arbeta med utvecklingsstrategi, tillväxtprogram, länstransportplan, användning av regionalpolitiska medel osv. Det finns mycket få regler för hur man exempelvis ska konstruera partnerskapsarrangemang och hur man ska reglera arbete i projekt eller i andra typer av regionpolitiska nätverk. Det finns visserligen regler i det regionala utvecklingsarbetet som tar fasta på substansfrågor (i tillväxtprogram, i länstransportplaneringen osv) men alltså väldigt lite som reglerar hur arbete ska organiseras.

Styrningen av organiseringsaspekterna skulle kunna karakteriseras av att vara en form av mycket svag, traditionell, förvaltningsstyrning. I övrigt är statsmakten frånvarande när det gäller hur man i Halland och i Jönköpings län väljer att organisera det regionala utvecklingsarbetet. Man skulle möjligtvis kunna säga att man samråder, på ett mycket informellt plan, med länsstyrelsen och andra företrädare för statliga myndigheter rörande en del övergripande organiseringsfrågor (inrättande av partnerskap, projektgrupper inom arbete med tillväxtprogram osv.). Denna typ av samråd skulle vi möjligtvis kunna kalla för hands-on-styrning, men det är i så fall att betrakta som mycket svag.

Att styra politikens innehåll – tre värden; demokrati, jämställdhet och lärande

Avslutningsvis ska vi säga något ytterligare om styrning av politikens innehåll. I föregående avsnitt kunde vi konstatera att det råder en betydande grad

av regional autonomi när det gäller hur den regionala utvecklingspolitiken ska organiseras på regional nivå. Däremot kan man säga att den centrala statsmakten angivit utgångspunkter och riktlinjer för arbetet med de regionala utvecklingsmedlen (som i våra studerade miljöer endast uppgår till några få miljoner kronor), tillväxtprogrammen och hur länstransportprogrammen ska utformas. Vi har i vår studie valt att studera tre typer av normativa mål som statsmakten givit prioritet när respektive län utformar sin regionala utvecklingspolitik. Det gäller arbetets demokrativärden, målet att åstadkomma en jämställd regionpolitik och ambitionerna att konstruera en lärande politik. Resultatet av vår studie visar att statsmakten i dessa avseenden inte lyckats särskilt väl. I sammanfattad form har vi kommit fram till följande gällande dessa tre normativa mål:

Om vi börjar med *demokrativärdena* är styrningen kopplad till en allmän föreställning om att en underifrån utvecklad och demokratiskt väl förankrad regionpolitik också leder till att politiken i sig kan effektiviseras. Med ett starkt lokalt och regionalt engagemang (aktiva partier, folkrörelser, kommuner, näringsliv etc.) anses förutsättningarna att mobilisera nya resurser, nya idéer och nya arbetssätt kunna förstärkas. Demokrati anses alltså gå hand i hand med en bättre målpuppfyllelse. Vårt empiriska material visar att detta varit en besvärlig uppgift att förverkliga. Den regionala utvecklingspolitiken befinner sig en bit bort från våra demokratiideal och de fastlagda processvärdena uppfylls inte i de studerade miljöerna.

Vi kan också konstatera att demokratifrågorna inte konkretiserats i form av styrande resurser från statsmaktens sida, De demokratiska ambitioner har varit uttryckta som allmänna målsättningar. Vi vill karakterisera denna styrning som en sorts hands-off-2-styrning där den styrande parten tänker sig att påverka värderingar i en sådan riktning där man försöker koppla samman demokrati med effektivitet. Denna insikt finns relativt tydligt representerad i vårt intervjumaterial men relativt lite har gjorts för att förverkliga dessa idéer. Demokratiambitioner finns liksom en medvetenhet om att en starkare demokratisk förankring sannolikt skulle kunna bidra till en mer ändamålsenlig regional utvecklingspolitik. Vad som saknas är konkreta initiativ och tillräckligt med resurser för att förverkliga dessa ambitioner. Demokratifrågorna synes i vårt material som något av ett dåligt samvete för de involverade aktörerna.

Det finns därför anledning att något ytterligare reflektera över möjligheten att utveckla styrinstrumenten för att åstadkomma mer faktiska aktiviteter i demokratisyfte. Vi menar att hands-off-2-styrningen synes otillräcklig. I samband med de s.k. regionförsöken under perioden 1997-2006 tillämpade statsmakten mer av en hands-off-1-styrning när det gällde demokratiaspek-

terna. När riksdagen år 1996 beslöt att låta Skåne, Västra Götalands län, Kalmar län och Gotland få lov att på försök överta regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna utgjorde just stärkta demokrativärden som ett av reformens viktigaste syften. Försöksverksamheten bedrevs på så sätt att statsmakten tillsatte en särskild parlamentarisk kommitté, den s.k. parlamentariska regionkommittén (PARK), med uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Ett av utvärderingsuppdragen bestod i att i försökslänen följa och värdera hur man lyckades med demokratiutvecklingen. Detta gjorde att samtliga försökslän introducerade en rad demokratipolitiska aktiviteter med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. I försökslänen startades följaktligen specifika ungdomsdemokratiprojekt, man tillsatte fullmäktigeberedningar för att utveckla partidemokratin, man introducerade IT-demokratiska projekt, man skapade fora för dialog och förankring med kommuner, folkrörelser och intresseorganisationer.¹³⁸

Vi skulle här kunna tala om en hands-off-1-styrning där statsmakten ställer upp mål och att man tänker sig att aktivt (via en utvärderingsgrupp) följa upp på vilka sätt man i regionerna kunnat förverkliga målet (med möjligheten att få underkänt betyg och kanske indragna rättigheter att få fortsätta med försöksverksamheten). Det är däremot svårt att tänka sig att utveckla demokrativärden genom politiska beslut uppifrån genom traditionell förvaltningsstyrning. Likaså är det svårt att tänka sig att den styrande parten via hands-on-styrning ska mäkla fram intressanta demokratiprojekt osv. Vi menar alltså att statsmakten skulle kunna använda hands-off-1-styrning för att skapa ett tryck på regionerna (såsom man gjorde under regionförsöken) att satsa på demokratiutveckling. Eventuellt kan man tänka sig både piska och morot i denna sorts styrning. Goda initiativ belönas medan passivitet (som i sett i Halland och i Jönköpings län) innebär sanktion.

Om vi istället riktar uppmärksamhet mot styrningen av *jämställdhetsintegreringen* han vi konstatera att statsmakten varit tämligen aktiv att försöka styra regionerna att öka ansträngningarna i dessa avseenden. Det har vid jämna mellanrum gjorts aktiva insatser, t.ex. vid uppföljningen av tillväxtprogrammen, för att förmå regionerna att satsa på jämställdhetsaspekterna. Vi har också i vårt intervju-material kunnat utläsa såväl en medvetenhet om detta som att man genomfört en del aktiva insatser inom området. Vi kan nog ock-

¹³⁸ se SOU 2000:64 Regional försöksverksamhet – tre studier, Johansson 2005. I Johansson (2005) redovisas ett specifikt uppdrag från regeringskansliet att utvärdera demokrativärden i försökslänen (Region Skåne och Västragötalandsregionen). Detta uppdrag var ett resultat av att riksdagen 2002 beslöt att försökslänen skulle utvärderas ur bl.a. demokrati-synpunkt – ett i vårt tycke bra exempel på hands-off-1-styrning.

så dra slutsatsen att man varit något mer aktiv i strävandena att stärka jämställdhetsintegreringen jämfört med intresset för att bedriva en aktiv demokratipolitik (jämställdhetsfrågorna är ju förvisso även en demokratifråga). Trots detta har vi i tidigare kapitel karakteriserat de båda studerade regionernas politik för jämställdhetsintegrering som en aktivitet på marginalen.

Styrningen av jämställdhetsfrågorna kan utifrån vår modell om metagovernance karakteriseras som en blandning av hands-off-1- och hands-off-2-styrning. Man arbetar både med yttre betingelser i form av ekonomiskt stöd, specifika arrangemang etc. och med försök att bidra till värdegemenskap och meningsskapande runt betydelsen av ett jämställt regionalt utvecklingsarbete. Det har alltså avsatts resurser i t.ex. statsbudgeten för speciella satsningar på jämställdhet i den regionala utvecklingspolitiken och statsmakten (departement och ämbetsverk) har på olika sätt bevakat och ställt krav på att regionerna genomför både jämställdhetsanalyser och konkreta insatser inom jämställdhetsområdet. En rad specifika arrangemang, som t.ex. resurscentra för kvinnor och en del EU-relaterade projekt, har bidragit till att bygga upp värdegemenskaper inom området. Trots dessa, i delar ganska ambitiösa satsningar, är det uppenbart att styrningen inte fått ett tillräckligt starkt genomslag. I jämförelse med demokratiaspekterna tillämpar man en mer ambitiös styrningssidé med en medveten kombination av både hands-off-1 och hands-off-2styrning. Likväl räcker uppenbarligen inte detta till för att bryta mönstret och man kan fråga sig vad som krävs ur styrningssynpunkt för att få ett starkare genomslag.

Vi kunde i föregående kapitel konstatera att det svaga genomslaget, efter årtal av jämställdhetspolitiska initiativ i den regionala utvecklingspolitiken, sannolikt bottnar i en mer allmän maktpolitisk problematik. De nätverk som dominerar regionpolitiken består av aktörer som i sin tur befolkas av relativt få kvinnor. Nätverkstänkandet bygger i hög grad på aktörsutbyte som präglas av frivillighet och på att de medverkande ser en ömsesidig nytta av att medverka. Det blir därmed i realiteten väldigt svårt för organisationer som t.ex. Region Halland att i mer eller mindre auktoritativa direktiv avtvinga de deltagande organisationerna att låta sig bli representerade av kvinnor. Det är kort sagt svårt för Region Halland att i ett sådant läge peka på Falkenbergs kommun eller på Sydsvenska handelskammaren och säga att ni inte får skicka den eller den personen utan ni bör istället skicka den eller den. Den saken måste få skötas av den deltagande organisationen självt och då hamnar demokrati-

och representationsfokus, inte bara på de ledande organisationerna i det regionala utvecklingsarbetet, utan på alla deltagande organisationer.¹³⁹

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta forskningsarbete att granska varken demokratiska förankringsmekanismer eller jämställdhetsfrågor bland de i den regionala utvecklingspolitiken deltagande organisationerna. Regional utvecklingspolitik bygger i hög grad på en sorts ställföreträdande representationsordning. Politiken byggs upp av personer som representerar eller är ställföreträdare för olika organisationer. I stort sett alla organisationsstrukturer i den typen av 'network governance' kännetecknas av förankrings- och deltagandeprocesser i åtminstone två, ibland flera led. När en kommunstyrelseordförande är ledamot i Region Hallands styrelse bygger hans eller hennes medverkan i styrelsearbetet på att vara indirekt utsedd (två led) och ibland har samma kommunstyrelseordförande uppdrag som han eller hon blivit vald till av Region Halland styrelse (tre led).

Vi menar, för att lämna en mer öppen reflektion, att den regionala utvecklingspolitikens representations- och nätverksarrangemang måste placeras i offentlighet och under öppen granskning på ett helt annat sätt än vad som sker idag. När en kommun eller en intresseorganisation ges i uppdrag att ingå i t.ex. ett partnerskapsarrangemang eller i ett projektnätverk är det väsentligt att man redovisar på vilka grunder man utsett sina representanter. Det är också viktigt att de deltagande organisationerna utvecklar aktiva förankrings- och påverkandefunktioner. Kommunstyrelseordföranden i exemplet ovan måste ges i uppdrag att föra tillbaka de regionpolitiska frågorna i den egna hemkommunens fullmäktige och styrelse. Likaså måste offentliga åtaganden i partnerskap och projektnätverk resultera i att även exempelvis intresseorganisationer aktivt förankrar och diskuterar regionala utvecklingsfrågor bland den egna organisationens medlemmar.

Det är naturligtvis svårt att genom politisk styrning åstadkomma detta. Vi tror dock att de offentliga organisationerna kan öka sin aktivitet och sin bevakning i dessa avseenden. Bara genom att exempelvis då och då föra upp förankrings- och representationsfrågorna till debatt kan ju vara en bra början. Vi tror dock också att den svaga jämställdhetsintegreringen bottenar i mer djupgående maktstrukturer och i själva politikområdets karaktär. Vi ska i nästa delavsnitt lyfta fram ett par sådana aspekter som bl.a. har att göra med po-

¹³⁹ Parentetiskt sagt är det ju så de politiska partierna arbetar med sina nomineringar till beslutande församlingar. Det är inte så att Falkenbergs kommuns arbetsordning eller stadganden i kommunallagen föreskriver att man ska ha en jämställd representation i fullmäktige eller i nämnder eller styrelser. Sådant ankommer ju helt och hållet på de politiska partierna.

litikområdets svaga institutionalisering och dess karaktär av att bedrivas under en långtgående konsensus mellan de involverade aktörerna.

Före det ska vi dock säga något om styrningen av *lärandeaspekterna* i det regionala utvecklingsarbetet. Våra resultat visar att de flesta intervjupersoner betraktar ett kontinuerligt lärande som betydelsefullt för att förfina och utveckla de regionala utvecklingsinsatserna. Det är dock svårt att utläsa några konkreta effekter och genomgående saknas dokumentation av lärandeaspekterna. Intervjupersonerna ger uttryck för en oerhört allmän syn på lärande och läroprocesser. Lite förenklat uttryckt gestaltar intervjupersonerna lärande som något allmänt positivt där man säger sig ta tillvara gjorda erfarenheter av olika insatser. Tänkandet kring lärande är varken systematiserat eller baserat på några på förhand framtagna kriterier.

Det kan synas något förvånande att såväl statsmakten (främst kanske myndigheter som NUTEK och ITPS) som EU under lång tid och med intensitet talat om behovet av en lärande regionpolitik. Regionerna har också i samband med en del regionpolitiska aktiviteter avkrävt olika typer av avrapporteringar och redovisningar av vad som åstadkommit (ett sådant system med regelbundna återkopplingar och redovisningar har funnits i arbetet med tillväxtprogrammen och när nu den nya sammanhållningspolitiken lanseras är den också förenad med lärandemässiga åtagande för de deltagande regionerna). Likväl har vi inte i vårt material kunnat finna ett systematiskt och konkretiserat arbete med lärandefrågorna på den regionala nivån. Detta leder oss återigen till att fråga oss på vilka sätt den politiska styrningen i denna del kunde utvecklas.

Vi menar att styrningen av lärandefrågorna ligger väldigt långt från traditionell förvaltningsstyrning och att vi här nog kan tala om ett mycket bra exempel på försök att bedriva metagovernance hands-off. De styrande aktörerna (både staten och EU) är i detta sammanhang inte närvarande i konkreta aktiviteter men gör försök att påverka politikprocesserna både i termer av externt givna förutsättningar (t.ex. krav på olika typer av avrapporteringar) och genom att idémässigt utveckla meningsbyggande och åsiktsgemenskaper rörande behovet av att utveckla 'en lärande regional utvecklingspolitik'. Vi talar alltså om både hands-off-1- och hands-off-2-styrning. Våra analyser visar att när dessa styrningsambitioner ska omsättas i konkreta aktiviteter på genomförandenivån finns det för lite resurser och en otillräcklig institutionalisering. Kvar blir endast en tämligen tom retorik (en del intervjupersoner hävdar till och med att den presenterade hands-off-styrningen används som ett sätt för staten att hantera oklarheter i själva politikutformningen).

I den s.k. Ansvarskommitténs slutbetänkande får lärandeaspekterna relativt stort utrymme. Kommittén menar att kunskaps- och informationsresur-

serna i offentlig sektor är i behov av att förstärkas i framtiden. Man talar om behovet av kunskapssammanställningar både centralt och på regional nivå och att olika myndigheter, t.ex. länsstyrelserna, bör utvecklas som kunskapsorganisationer. Även högskolor och universitet tänkes spela en mer aktiv roll i den offentliga sektorns kunskaps- och lärandeutveckling jämfört med hur det varit hittills. Vi menar att det synes finnas ett mycket stort behov av såväl starkare system som preciserade arbetssätt runt lärandefrågor på den regionala samhällsnivån. Om styrningsambitionerna att satsa på en lärande regionpolitik är stora är det också nödvändigt att långsiktigt utveckla institutioner för detta i regionerna. Högskolorna bör kunna få en central roll men det handlar också om att avsätta resurser för att de aktuella utvecklingsorganisationerna själva ska kunna etablera ett utrednings- och utvärderingsarbete med god kvalitet. Det finns relativt välutvecklade sådana system på kommunal nivå (även om dessa nog också borde förstärkas) men vi har i Sverige sett en stark utveckling av regionernas roll i samhällsorganisationen utan att man gjort tillräckliga satsningar på lärandesystemen.

6.3 Den andra generationens forskning om governance

Vi menar att svensk regionalpolitik är ett bra exempel på ett politikområde som på ett allmänt plan faller in i tankefiguren om en förändring av den politiska styrningen från government till governance. Vi skulle också kunna, för att använda Torfing & Sörensens terminologi, tala om att politikområdet idag har många gemensamma nämnare med det man kallar network governance eller nätverksstyrning. Politiken utformas i horisontellt och i relativt självständigt organiserade nätverk där de medverkande aktörerna deltar utan formell över- och underordning och under förhandlingsmässig ömsesidighet. Politikområdet och dess regionalt organiserade nätverk är dessutom inbäddade i komplicerade beroendeförhållanden i ett flernivåpolitiskt sammanhang. Nätverken påverkas av aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. En grundfråga i detta forskningsprojekt har varit att undersöka möjligheter att överhuvudtaget kunna politiskt styra den typen av politikenätverk. Vi har i analysen hela tiden utgått från att politikområdet bör, för att alls vara demokratiskt legitimt, uppfylla vissa normativa utgångspunkter. Politiken bör utgå från beslut fattade av folkvalda politiker, politiken bör utsättas för offentlig granskning och medborgarna bör kunna utkräva ansvar för den förda politiken.

Vår forskningsfråga ligger nära de forskningsproblem som formulerats av bl.a. danska förvaltningsforskare som analyserat politisk styrning utifrån begreppet metagovernance. Sørensen & Torfing har talat om en andra genera-

tionens studier av governance (se kapitel två) vari man pekat på fyra viktiga forskningsuppgifter:

- att bättre förklara utvecklingen och funktionen av nätverksstyrning inom olika politikområden
- att bättre förstå villkoren för framgångar och politikmisslyckanden i den typen av politiska miljöer
- att bättre förstå hinder och möjligheter för att faktiskt kunna styra samhällsfrågor i miljöer som präglas av nätverksstyrning och
- att undersöka demokratimässiga problem och möjligheter i sammanhanget

Vi ska avslutningsvis lämna ett par reflektioner som utifrån vår undersökning kan bidra till denna andra generations forskning om governance. Reflektionerna är, om än i blandad ordning, kopplade till ovanstående fyra punkter.

Politik, makt och konsensus

För det första, och som ett led i att vidga vår förståelsehorisont, vill vi hävda att studier av politiskt arbete i nätverk bör innefatta analyser av maktförhållanden. I vår undersökning antyder analysen av demokrati- och jämställdhetsaspekterna att olika typer av maktfrågor verkar spela en viss roll för möjligheten att styra politikgenomförandet. Det saknas inte heller annan forskning som visar att svårigheterna att få ett genombrott för jämställdhetsintegreringen ytterst bottnar i maktmässiga förhållanden. Det finns mekanismer i det regionala utvecklingsarbetet som fungerar uteslutande i den meningen att vissa grupper och intressen har stora svårigheter att nå in på den politiska dagordningen.¹⁴⁰ Vi har i vår studie kunnat visa att den rådande representationsordningen i samverkansorgan och partnerskap bygger på att de medverkande aktörerna utser representanter eller ställföreträdare och att detta innebär en sållningsprocess som åtminstone delvis kan förklara att ytterst få kvinnor deltar i den regionala utvecklingspolitiken. Vi menar att denna typ av utestängningsmekanismer borde få mer uppmärksamhet i regionforskningen. Vi anser att maktanalyser av regionpolitikens berednings-, besluts- och förankringsfunktioner vore fruktbara ur synvinkeln att bättre förstå och förklara hur nätverksstyrning fungerar i praktiken.

Vi menar också att det vilar ett maktpolitiskt problem i att den regionala utvecklingspolitiken präglas av att bedrivs under nära nog total politisk konsensus. I vår grundläggande normativa utgångspunkt att den regionala ut-

¹⁴⁰ se t.ex. Hudson & Rönblom 2003.

vecklingspolitiken är att betrakta som en aktivitet i samhället som syftar till att producera offentliga nyttigheter bör vi också ägna uppmärksamhet åt själva politikbegreppet. Är det alls möjligt att tala om politik och offentliga nyttigheter om hela verksamheten präglas av konsensus? Vi menar att detta starka konsensustänkande synes märkligt mot bakgrund av att styrningsambitionerna under det senaste decenniet i hög grad bestått i att låta den regionala utvecklingspolitiken få växa fram underifrån och där den demokratiska förankringen betraktats som en viktig förutsättning för en framgångsrik politik. Vad är egentligen poängen med att plädera för demokratisk förankring och självstyrelse för lokala och regionala organ när alla ändå är eniga om politikens inriktning? Runt hörnet lurar en meritokrati, dvs. en verksamhet som helt domineras av tjänstemän och experter och där politik och politiska meningsbrytningar saknas.

Statsvetaren Malin Rönnblom har i en tankeväckande artikel om detta problem lyft fram nödvändigheten av att bryta detta konsensustänkande till förmån för en ökande politisering av den regionala utvecklingspolitiken. Rönnblom (som åberopar statsvetaren Maria Wendt Höjer) menar att för en fråga ska bli politiserad måste tre krav uppfyllas: (1) den måste artikuleras i kollektiva (inte enskilda) termer, (2) den måste artikuleras på en offentliga arena och därmed blir möjlighet att förhandla om samt (3) den måste artikuleras i termer av motstridiga intressen. Rönnblom lyfter särskilt fram det tredje kravet, dvs. att politik måste inbegripa någon form av konflikt.¹⁴¹ Mot bakgrund av Rönnbloms slutsatser och av de studier vi har gjort är det av avgörande värde (ur många olika synvinklar) att både diskutera politikbegreppet som sådant och att på olika sätt främja en allmän politisering av den regionala utvecklingspolitiken.

Detta kräver sannolikt nya beredningsformer, nya sorters debattfora, nya beslutsarenor och en satsning på att utveckla projekt och arbetsformer som på bredden inbjuder till debatt. Det krävs också att de politiska partierna tar mer aktiv del i dessa frågor. Kännetecknande för t.ex. både Region Halland och Regionförbundet i Jönköpings län är att dessa organisationer är vad vi skulle vilja kalla 'politiskt slimmade'. Region Hallands styrelse består av endast 11 ledamöter, man saknar i stort sett styrelser/nämnder för olika verksamhetsgrenar och antalet fullmäktigesammanträden (och mängden ärenden på dessa) är medvetet minimalistisk. Inte heller Regionförbundet i Jönköpings län är byggt för att hantera en mer omfattande politisering. Här tillämpar man en s.k. direktionsmodell med både beslutande och verkställande funktioner (med

¹⁴¹ Rönnblom 2008.

en direktion som sammanträder fem gånger per år) och därutöver håller man sig med en ytterst smal ledningsfunktion.

I forskningen om nätverksstyrning har ett relativt stort antal forskare ägnat uppmärksamhet åt att politiska processer i nätverk ofta riskerar att bli just avpolitiserade och konsensusbemängda. Man skulle nog också utan överdrift kunna säga att detta problem utgjort något av ett ledmotiv i en stor mängd analyser av styrningsnätverk inom policyanalytisk forskning.¹⁴² Låt oss få fördjupa våra reflektioner inom detta område något ytterligare eftersom vi också tror att frågan om konsensus utgör en nyckelfaktor för förståelsen av tillkortakommanden i styrningen av den regionala utvecklingspolitiken.

Konsensusbegreppet kontrasteras i forskningen ofta och naturligt nog i förhållande till konfliktbegreppet. Ofta karakteriseras dessa två begrepp som 'ambivalenta' och noterbart är också att konsensus inte bör uppfattas som en renodlad motsats till konflikt. Konsensus betraktas vanligtvis som en sorts överenskommelse grundad på någon typ av värdegemenskap som i sin tur processats fram genom ett åsiktsutbyte mellan olika intressenter.¹⁴³ I en begreppsöversikt noterar den nederländske forskaren Joop Koppenjan dessutom följande karakteristika för konsensusbegreppet:

Apart from agreements on norms and values, consensus may also refer to problem formulations and objectives, solutions or policy measures, working methods, technologies or interaction rules, and so forth.¹⁴⁴

Konfliktbegreppet, å sin sida, implicerar frånvaron av överenskommelse rörande intressen, åsikter och preferenser. I grunden innebär en konfliktsituation att de medverkande aktörernas mål och intressen inte kan förverkligas. I värsta fall kan en konflikt bestå i att aktörerna ifråga mobiliserar sina resurser i en allmän kamp för att helt utmanövrera motståndarna. Liksom konsensus kan konflikter innefatta olikartad omfattning, innehåll och intensitet.¹⁴⁵ En allmän utgångspunkt i forskningen om nätverksarbete är att en viss grad av konsensus är en nödvändig ingrediens för att man överhuvudtaget ska kunna samarbeta i en miljö där aktörerna umgås utan inslag av auktoritativ över- eller underordning. Många forskare betonar betydelsen av att nätverken bör vara bärare av en samlande gemenskapstanke eller en gemensam identitet.

¹⁴² för översikter se ham & Hill 1997 och Hall och Löfgren 2005

¹⁴³ Koppenjan 2007.

¹⁴⁴ Koppenjan 2007, s. 135.

¹⁴⁵ se Koppenjan 2007, s. 135.

Det är dock viktigt att lägga märke till att nätverksforskarna också hävdar att en för långt driven konsensus innebär flera nackdelar och att aktörskonflikter i ett nätverk medför flera positiva funktioner. I den nyss nämnde Koppenjans översikt nämns bl.a. följande fördelar med aktörskonflikter:

- konflikter är ett uttryck för att aktörerna är engagerade och drivande i sitt deltagande
- konflikter visar att det råder öppenhet och att alternativa uppfattningar betraktas som värdefulla för samarbetets effektivitet
- konflikter befrämjar i allmänhet kunskapsinhämtande och lärande
- konflikter kan resultera i att nya problemlösningar tas fram vilket visar att nätverksarbetet präglas av kreativitet och innovativitet.

Koppenjan listar på samma sätt följande problem med en för långt driven konsensus:

- att man riskerar att förkväva alternativa lösningar och oortodoxa innovationer
- att man riskerar att skapa oligarkier eller eliter där särintressen blir viktigare än allmänintresset
- att processerna riskerar att bli slutna och mer eller mindre stängd för demokratiskt ansvarsutkrävande
- att man tenderar att exkludera samhällsgrupper som inte är en del av den gemensamma identiteten

Sammanfattningsvis bör man förstå nätverksforskningens slutsatser i dessa avseenden som att det gäller att bygga nätverksstyrning som en mix eller en balans mellan konsensus och konflikt. Vår studie av Halland och Jönköpings län visar på en långtgående konsensus rörande den regionala utvecklingspolitikens innehåll och vi har svårt att alls utläsa några policymässiga konflikter i vårt material. Vi tolkar våra iakttagelser på så vis att det i den regionala utvecklingspolitiken finns en stark norm som betonar vikten av konsensus. Den rådande föreställningen är att regionens utvecklingskraft och konkurrensförmåga betingas av om de viktiga aktörerna är eniga. Samordning, samverkan och regional kraftsamling har varit några av honnørsorden i försöken att åstadkomma en positiv regional utveckling. Däremot finns det ytterst få aktörer som talar för behovet av konflikter. Vi vill också hävda att den rådande institutionaliseringen med samverkansorgan och partnerskap medger endast ett mycket litet utrymme för konflikter.

Man kan nog tolka denna något ensidiga betoning av konsensusaspekterna med att de politiska miljöerna i den regionala utvecklingspolitiken fortfarande är både tämligen nyskapade och i avsaknad av en mer utvecklad intresseartikulering. I t.ex. kommunalpolitiken finns idag en förhållandevis utvecklad blandning av både samförstånd (manifesterat genom t.ex. det förhandlingsutbyte som regelmässigt sker i nämnder och styrelser) och konflikter (i t.ex. fullmäktigedebatter och i relationerna mellan majoritet och opposition).¹⁴⁶ På samma sätt förhåller det sig med rikspolitiken där exempelvis riksdagen innefattar såväl en konsensusbaserad förhandlingskultur (i t.ex. utskottsarbetet) och en konfliktorienterad blockpolitik (manifesterad i t.ex. plenardebatter i riksdagen).¹⁴⁷ Vi menar att denna obalans mellan konflikt och konsensus utgör ett grundläggande styrningsproblem i den regionala utvecklingspolitiken. Obalansen kan åtminstone till en del förklara varför det hittills funnits svårigheter i att utveckla den demokratiska förankringen, svårigheterna att få till stånd en verksam jämställdhetsintegrering och svårigheterna att få till stånd ett systematiskt lärande i den regionala utvecklingspolitiken.

Demokratimässiga problem

Forskningen om governance och nätverksstyrning har sannolikt ägnat mer intresse åt politikens effektivitet än dess mer renodlade demokratiska kvaliteter. Om vi ska göra en översiktlig karakteristik av hur denna forskning betraktat demokratimässiga överväganden kan sägas att man, i likhet med vad vi kommit fram till i vår studie, ofta ser ett problematiskt förhållande mellan nätverkspolitiskt arbete och representativ, liberal, demokrati. Man tycks dock mena att nätverkspolitik kan innefatta en möjlighet till förnyelse av demokratin bortom den liberala demokratimodellen. Sørensen & Torfing ger i en översikt, följande karakteristik (man refererar till olika forskare):

Their reflections about the democratic problems and potentials of governance networks have been relatively brief and sketchy. However, the content of these reflections are highly intriguing as they suggest that while governance networks certainly represent a threat to representative democracy they do not necessarily threaten democracy as such.¹⁴⁸

Denna möjlighet till demokratimässig förnyelse har olikartade utgångspunkter. Sørensen & Torfing lyfter fram ett par exempel:

¹⁴⁶ se Bäck 2000

¹⁴⁷ se Sannerstedt 1992.

¹⁴⁸ Sørensen & Torfing 2007, s. 233

- nätverkspolitik kan innebära en förstärkt möjlighet att demokratisera politiskt arbete inom områden som innehåller fler-nivåpolitiska beroendeförhållanden
- nätverkspolitik kan ur demokratisk synvinkel komma att komplettera den liberala demokratins ensidiga grund i territoriell organisering med fler inslag som utgår från funktionella behov i samhällslivet
- nätverkspolitik kan stärka den demokratiska legitimiteten genom att specifik uppmärksamhet (via experter, specialister, intressenter) ägnas politiska problem i avgränsade policyfält (en liberal modell har ett mer generellt omfång).
- nätverkspolitik kan innebära en ökande flexibilitet gällande demosbegreppet – politiken bedrivs i förhållande till ett specificerat demos vilket kan leda till en starkare effektivitet och legitimitet¹⁴⁹

Om vi får tro Sørensen & Torfing innehåller alltså governancestyruing både hot och möjligheter ur demokratisk synvinkel. Genomgående har de demokratiska aspekterna inte varit i fokus i den nätverkspolitiska forskningen och det finns mycket kvar att göra i detta avseende. Sørensen & Torfing lämnar dock följande optimistiska bedömning:

As such governance network theorists have opened the door to a complex and radical discussion about the future of democracy and the role that governance networks might play in it. However, as several governance network theorists contend, governance research still needs to take the full step across the doorstep into the realm of democratic thought.¹⁵⁰

Sørensen & Torfing preciserar tre huvuduppgifter för nätverkspolitisk forskning när det gäller ambitionen att analysera demokratiska problem och möjligheter:

- frågor om demokratiskt deltagande i nätverksarbete

¹⁴⁹ statsvetaren Curt Räftegård har i en tankeväckande artikel diskuterat denna möjlighet just inom den regionala utvecklingspolitiken (Räftegård 2008 under utgivning).

¹⁵⁰ Sørensen & Torfing 2007, s. 233-234

- frågor om lika rättigheter, kollektiv samhandling och behovet av debatt och öppenhet såväl inom olika nätverk som mellan nätverk.
- frågor som har med möjligheterna att utkräva politiskt ansvar för nätverkspolitiska aktiviteter

Vår analys av nätverkspolitiska aktiviteter i Halland och i Jönköpings län indikerar att dessa tre huvuduppgifter skulle kunna utgöra lämpliga analysuppgifter för fördjupade forskningsinsatser inom detta område. Sørensen & Torfings alternativ eller kompletterande demokratiperspektiv (som de benämner 'postliberala perspektiv') har det gemensamt att de innefattar en betydligt smalare eller mer avgränsad syn på demokratins omfång jämfört med de ideal och värden vi utgått från i denna studie. Vi skulle därför vilja bredda ansatsen något. Vi skulle, för det första vilja uppmärksamma behovet av ett mer allmänt medborgardemokratiskt innehåll och inte enbart fixera demokratianalysen vid dem som är berörda. Villkoren för enskilda medborgare, medborgargrupper och de politiska partierna borde ha en given plats i denna forskning. För det andra skulle vi vilja uppmärksamma hur nätverkens deltagare utses och hur de förankrar sina ställningstaganden i nätverksarbetet i förhållande till de medlemmar eller organisationer som utsett dem.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den regionala utvecklingspolitiken erbjuder en intressant forskningsmiljö för studier av demokratins möjligheter i styrningsnätverk. Främst beror detta på att politikområdet famnar över många olika sakfält. Den regionala utvecklingspolitikens nätverk är inte några väl avgränsade 'issue networks' utan innefattar politiska överväganden inom vitt skilda fält som t.ex. näringslivspolitik, kulturpolitik, infrastrukturpolitik och miljöpolitik. Detta innebär att många är berörda av den regionala utvecklingspolitiken och om vi betraktar politikområdet i sin helhet uppstår ibland policymässiga spänningar (mellan t.ex. infrastrukturfrågor och miljöhänsyn eller mellan näringslivsutveckling och kulturpolitik). Detta ställer naturligtvis också särskilda krav på den demokratiska organiseringen och på frågor som har med lärande att göra. Vår slutsats är att fördjupad forskning inom detta område är en komplicerad uppgift då den berör grundläggande demokratinormer, demokratiska arbetsätt och inte minst kunskapsteoretiska överväganden. Den regionala utvecklingspolitiken är idag i hög grad beroende av expertis (både gällande regionutvecklingsfrågor som sådana och i specialiserade avseenden som t.ex. infrastrukturplanering) samtidigt som den ska byggas på ett starkt demokratiskt medborgerligt deltagande.¹⁵¹

¹⁵¹ jfr Hansen 2007, Dryzek 2007.

Behovet av en stark institutionalisering

Vi har vid flera tillfällen i denna studie pekat på att den regionala utvecklingspolitikens genomförandemiljöer synes ha en svag politisk institutionalisering jämfört med hur det förhåller sig i främst kommunalpolitiken och rikspolitiken. Regionfrågan i Sverige fick en reformpolitisk renässans i början av 1990-talet och många bedömare och politiker menade att regionerna skulle komma att utgöra en bärande del i det nya europabygget. En del av dessa förhoppningar har inte kunnat infrias, men tveklöst har regionen som politisk institution i svensk politik vunnit i betydelse. Våra analyser och även annan regionforskning har visat att de nya politiska systemen på regional nivå fortfarande är outvecklade. Vi vill understryka att våra resultat bör ses mot denna bakgrund. Det är sannolikt så att de politiska systemen kommer att konsolideras ytterligare framöver och det kan måhända vara en smula orättvist att fälla alltför kategoriska omdömen rörande frågor som har med demokrati, jämställdhet och lärande att göra.

En viktig förklaring av varför våra båda utvecklingsmiljöer inte riktigt lyckats i sina ambitioner bottnar alltså att man fortfarande är inne i en uppbyggnadsfas. Frågan är dock vilka faktorer som talar för att vi i framtiden erhåller mer robusta politiska system på regionnivån? Eller tvärtom; finns det faktorer som leder i oönskad riktning, dvs. i ett undergrävande av såväl legitimitet som effektivitet i de regionala utvecklingsprocesserna? Hittilldags har vi utnyttjat institutionsbegreppet på ett inte alltför stringent sätt. Vi ska inte heller i denna avslutande del fördjupa begreppsbestämningen rörande institutioner och institutionalisering. Låt oss bara ytterst kortfattat säga att institutioner definieras på lite olika sätt. Vanligt förekommande är en indelning enligt följande:¹⁵²

- a. *Historisk institutionalism* som fokuserar intresset mot hur institutioner skapas, dess ursprungliga formativa moment och hur detta påverkar de sociala processernas utveckling inom olika områden.
- b. *Normativ institutionalism* som, förenklat uttryckt, intresserar sig för normativa strukturer och hur idémässigt meningsskapande i sociala relationer påverkar hur sociala grupper och organisationer utför olika uppgifter.

¹⁵² se Peters 1999

- c. *Rational-choice baserad institutionalism* som i huvudsak intresserar sig för hur man externt kan sätta regler eller att utveckla incitamentsstrukturen för att styra sociala processer.

Om man, som i vårt fall, behandlar regionala utvecklingsmiljöer ur ett institutionellt perspektiv, vore det sannolikt en fruktbar möjlighet att i analysen kombinera dessa olika typer av institutionalism. Vi ska dock inte göra detta mer än mycket ytligt, men ändå lyfta fram en del aspekter som talar för respektive mot att våra båda utvecklingsmiljöer har förutsättningar att konsolideras som politiska institutioner i framtiden.

För det första synes det analytiskt fruktbart att placera våra studerade utvecklingsmiljöer i ett historiskt-institutionellt sammanhang. Region Halland skapas vid ett tillfälle när ett s.k. möjlighetens fönster öppnade sig. Den halländska regionpolitiken hade tidigare på 1990-talet kännetecknats av relativt starka konflikter mellan såväl kommunerna sinsemellan och mellan kommunerna och landstinget (det fanns också en konflikt mellan partierna rörande länsindelningen). När den s.k. Parkkommitténs slutbetänkande publicerades år 2000 vidtog en febril politisk aktivitet bland kommunerna och landstinget i Halland för att få bli ett försökslän med möjlighet att starta ett eget regionförbund efter modell från Kalmar län. Den fortsatta hanteringen av regionfrågan i regering och riksdag resulterade i att riksdagen år 2002 fattade beslut om att möjliggöra för alla län att bilda s.k. samverkansorgan (just med Kalmar län som förebild). Riksdagen villkorade denna möjlighet genom att kräva att samtliga kommuner i länet måste ställa sig bakom ett sådant samverkansorgan. I detta läge var hallänningarna så att säga redan uppe på tå och kunde snabbt skapa enighet mellan såväl kommuner som politiska partier för att bilda ett samverkansorgan. Under förhållandevis kort tid lyckades man att presentera en lösning för ett Region Halland som innebar ett samverkansorgan med många uppgifter och betydande slagkraft i den regionala utvecklingspolitiken. I detta formativa moment, som alltså ägde rum under år 2002, skapades inte bara ett ganska starkt samverkansorgan utan också en betydligt starkare mellankommunal samverkan än vad som varit fallet tidigare.

Vid samma tid kännetecknades situationen i Jönköpings län av en viss regionpolitisk ambivalens (och då särskilt bland kommunerna). Följaktligen lyckades man inte att etablera Regionförbundet i Jönköping förrän två år senare jämfört med Halland och med ett förbund med ett närmast minimalt verksamhetsåtagande. Förklaringen till denna ambivalens är givetvis inte helt klarlagd men tveklöst hade den något uppsplittrade delregionala strukturen i länet en viss betydelse. I Gnosjöregionen fanns sedan tidigare en relativt etablerad ordning för det regionala utvecklingsarbetet med IUC-Gnosjöregionen

AB och GGVV-partnerskapet som ledande grupperingar. Slutsatsen ur institutionell synvinkel är således att Region Halland formerades i ett gynnsamt läge med ett starkt politiskt intresse som drivkraft medan denna typ av formativ kraft delvis saknades i Jönköpings län. Redan i detta faktum kan nog Hallands län sägas ha skaffat sig en betydligt starkare institutionell struktur jämfört med Jönköpings län.

För det andra utspelar sig den regionala utvecklingspolitiken i en politisk-administrativ miljö som präglas av oklarheter av olika slag. Det gäller dels den politiska spelplanen där vi i dagens Sverige tillämpar tre olika typer av administrativ organisering (samverkansorgan, direktvalda regionkommuner samt statligt ansvar via länsstyrelserna). I både Halland och Jönköpings län tillämpas en ordning med samverkansorgan och vi har i tidigare avsnitt beskrivit hur de politiska aktörerna i detta upplever en del osäkerheter rörande grundläggande politiska arbetssätt som beredningsförfarande, politisk styrning, representationsförhållanden och politisk uppföljning/lärande. Dessutom präglas hela situationen av osäkerhet kring om modellen med samverkansorgan kommer att kunna bestå i framtiden. De flesta uppfattar samverkansorganet som en övergångslösning till ett direktvalt fullmäktige och detta innebär i sig att den politiska organiseringen upplevs som ett sorts provisorium. Vi menar därför att en viktig förutsättning för att skapa en konsolidering av de politiska institutionerna på regional nivå är att regionfrågan i dessa avseenden får en permanent lösning.

En annan politisk-administrativ oklarhet består i att det uppenbarligen existerar osäkerhet kring regelverket för den regionala utvecklingspolitikens innehåll. Kritiken mot exempelvis statsmaktens hantering av de regionala tillväxtavtalen har bitvis varit mycket hård från olika regionala aktörer. Man talade allmänt om ett förväntningarnas missnöje i samband med att tillväxtavtalen skulle implementeras. Till stor del bottnade denna kritik i oklara regler. Ett annat exempel på en grundläggande osäkerhet i regelverket rör bestämmanderätten över de allmänna regionalpolitiska medlen där samverkansorganen i både Halland och Jönköpings län upplever att statsmakten givit länsstyrelserna fortsatta befogenheter att kontrollera delar av denna medelsarsenal. För närvarande arbetar samverkansorganen med en mer begränsad kompetens gällande de regionalpolitiska utvecklingsmedlen jämfört med vad som gäller i de direktvalda modellerna i Skåne och Västra Götaland. Även i dessa avseenden bör statsmakten, enligt vår uppfattning, uppträda mer konsekvent. Det är väl nu hög tid att acceptera ett kommunalt huvudmannaskap över den regionala utvecklingspolitiken. Denna oklarhet utgör också en betydande problematik i att konsolidera den politiska organiseringen på regional nivå.

För det tredje utgör olika faktorer kopplade till normativa aspekter i de båda utvecklingsmiljöerna ytterligare komplikationer ur konsolideringssynvinkel. Vi kan betrakta våra två utvecklingsmiljöer som relativt vittfamnande nätverksstrukturer med såväl interna som externa aktörsberoenden. När det gäller de interna beroendeförhållanden har vi redan tidigare diskuterat konsensuskaraktären i nätverken. Förhandlingar mellan aktörerna i respektive nätverk sker på grundval av en stark konsensus men det är inte givet att nätverken därmed också kännetecknas av ett utbyte med en hög grad av ömsesidighet mellan aktörerna. Det är ytterst komplicerat att värdera graden av sådan förhandlingsmässig ömsesidighet i de båda utvecklingsmiljöerna men vår slutsats är att vi nog sannolikt kan se att ömsesidigheten varierar mellan olika politiska sakfält. I Jönköpings län finns exempelvis delregioner (som Gnosjöregionen) med en mycket stark ekonomisk tillväxt som troligtvis innebär att man är mindre intresserad av att ingå i ett tillväxtpolitiskt förhandlingsutbyte som innebär att en mindre utvecklingsstark regiondel gynnas. Kanske kan man tänka sig att ömsesidigheten är större rörande infrastrukturplaneringen där samtliga kommuner är fästa vid varandra på ett sätt som kräver täta och långsiktigt etablerade förhandlingsrelationer. Liknande slutsatser kan nog också anses gälla i Hallands län även om vårt intryck är att det råder en generellt sett högre grad av ömsesidighet mellan t.ex. kommunerna inom olika utvecklingsområden.

Gällande aktörsberoenden externt, dvs. beroendemönster dels i ett flernivåsammanhang och dels i förhållande till andra regionala utvecklingsmiljöer, är svårigheterna att fastställa ömsesidigheten om möjligt än större jämfört med de interna beroendeförhållandena. Vi kan här tänka oss att beroendemönstret påverkas av i vilken mån involverade aktörer är öppna för samarbete med andra externa grupperingar/aktörer. Vi kan bara spekulera i vad Region Hallands starka engagemang för att bevara det egna länet betyder i detta avseende. Det kan uppfattas som en sorts avoghet eller som en vara sig själv nog attityd i andras ögon men det kan ju också uppfattas som att man på detta sätt skapar en enhetlig hemmabas för att med större kraft ge sig i kast med externa förhandlingsrelationer. Jönköpings län synes i vart fall inte ha ett lika starkt engagemang för det gamla länets gränser och befinner sig, i förhållande till andra regionala utvecklingsmiljöer, i en något mer mångfasetterad situation jämfört med Halland.

Hur beroendemönstren än ser ut längs den flernivåpolitiska dimensionen är denna sannolikt beroende av i vilken utsträckning man tilldelats dels nationella medel för regionalt utvecklingsarbete och dels EU-medel. I denna del synes också utvecklingsmiljöernas relationer till staten och länsstyrelserna vara av stor betydelse. I en del län har dessa relationer inledningsvis, främst

mot bakgrund av regionfrågans reformpolitiska utveckling, varit relativt antagonistiska men att detta efterhand kommit att normaliseras (länsstyrelserna har så småningom om än motvilligt insett faktum).¹⁵³ I våra utvecklingsmiljöer kan vi dra slutsatsen att man i Halland haft en relativt godartad relation med länsstyrelsen och detta kan nog också i huvudsak sägas gälla för Jönköpings län. Länsstyrelsen dröjde sig dock kvar längre som ledande aktör i den regionala utvecklingspolitiken i Jönköpings län jämfört med Halland vilket i någon mån kom att prägla inledningen av Regionförbundets verksamhet i Jönköpings län.

För det fjärde spelar sannolikt också möjligheterna att utveckla en specifik regional kulturidentitet en del för att bidra till en starkare konsolidering av den regionala utvecklingspolitiken. Vi har i tidigare avsnitt behandlat denna identitetsaspekt och vi kan även i denna del notera att man i Halland har förutsättningar att mer framgångsrikt hävda en sådan identitet för hela länet jämfört med hur det förhåller sig i Jönköpings län. I Jönköpings län har den typen av identitetskonstruktion spelat en stor roll i Gnosjöregionen (som varit en betydligt starkare identitetskonstruktion jämfört med hallandsandan). Om dessa typer av identitetskonstruktioner även fortsättningsvis kommer att bidra till den politiska institutionaliseringen är minst sagt svårprognosticerat. Till stor del kommer denna att vara beroende av vilken typ av administrativ regionindelning som kommer att skapas i framtiden. Just nu (kortsiktigt betraktat) talar det för att Halland kommer att överleva som egen region men vad som kommer att ske i Jönköpings län är i dagsläget mera osäkert. En del frågetecken kan nog också sättas för Gnosjöregionen som identitetskonstruktion då en del tecken tyder på att den traditionella industrikulturen håller på att förlora delar av sin sedan tidigare mycket starka betydelse.

Vi kan av den gjorda genomgången peka på faktorer som talar både för och mot en konsolidering av den politiska institutionaliseringen i våra två utvecklingsmiljöer. Region Halland synes ha vissa försteg genom att man varit på plats lite längre tid än Jönköpings län i sin helhet. Även det faktum att Halland har färre kommuner och utgör en mer samlad region med en tydligare läns gemensam identitet utgör komparativa fördelar för Halland jämfört med Jönköpings län. Möjligtvis skulle man kunna hävda att Hallands position kan komma att förändras om vi i Sverige introducerar en mer omfattande administrativ förändring gällande de geografiska gränserna på länsnivå. Strategiska faktorer bakom den politiska institutionaliseringen är också kopplade till förmågan att utveckla nätverksaktiviteter där konsensus och konflikt ba-

¹⁵³ för en analys av dessa relationer i Skåne och Västra Götaland – se Johansson 2005.

lanseras samt i förmågan att skapa nätverk med en hög grad av ömsesidiga beroenden.

Vi menar avslutningsvis att vår studie utgör en sorts embryo till fortsatta studier inom ramen för det vi kallar den andra generationens analyser av governance. Vår studie visar att sådana fördjupade forskningsinsatser bör orienteras mot att i tämligen konkreta avseenden analysera sådant som rör formativa organiseringsmoment, som rör relationen mellan konflikt och konsensus, som rör nätverkens grad av förhandlingsbaserad ömsesidighet mellan deltagande aktörer, som rör maktpolitiska aspekter för organisering, som rör reglering av demokratiska processvärden i nätverksmiljöer samt studier som rör identitetskonstruktion. Våra studier antyder att graden av politisk institutionalisering i hög grad bestämmer i vilken grad nätverksaktiviteter också har förutsättningar att lyckas i termer av demokrativärde, jämställdhetsintegration och politiskt lärande.

Litteratur

- Ahrnens, Anette 2003. *Partnerskap i praktiken. En studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
- Bacchi, Carol Lee 1999. *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications
- Beckman, Björn 1977. Regional förvaltning och regional planering. Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen (avhandling).
- Beckman, Björn & Alf Carling 1989. Förhandlingsekonomin i regionalpolitiken. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, Ds 1989:28.
- Bogason, Peter 2000. *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter & Zølner, Mette (red.) 2007. *Methods in democratic network governance*. Basingstoke: Macmillan
- Bostedt, Göran 1991. Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1991:4.
- Brogren, Anders 2002. *Samverkan för tillväxt. En studie av näringslivets medverkan i Hallands tillväxtavtal*. Rapport, Högskolan i Halmstad.
- Bull, Marianne *et al* 2001. *Om regionalpolitiken blev jämställd – jämställdhetsperspektiv på regionalpolitik*. Enheten för integration och jämställdhet, Länsstyrelsen i Västra Götaland 2001:52
- Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber förlag.

- Ds 2001:22 *Sammanställning av remissyttrande över betänkandet "Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning"* Stockholm Regeringskansliet.
- Dahl, Robert 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dryzek, John 2007. Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom, and Communication. In In Torfing, Jacob & Eva Sörensen (red.) 2007. *Theories of Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ehn, Peter 2001. *Mycket väsen för lite ull: en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.
- Elander, Ingemar 1978. *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72*. Stockholm, Arkiv avhandlingsserie.
- Elander, Ingemar 1999. Partnerskap och demokrati. I Demokratiutredningens forskarvolym IX. *Globalisering*. SOU 1999:83.
- Eriksson, Marie-Louise 2005. *Organising Regional Innovation Support – Sweden's Industrial Development Centres as Regional Development Coalitions*. Linköping: Unitryck
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena 2002. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik
- Forsberg, Gunnel 2005. Horisontella mål blir moln vid horisonten – Om jämställdhetsintegrering i regionalpolitiken. I Forsberg, Gunnel – Grenholm, Christina (red.) *...och likväl rör det sig*. Karlstad: Karlstad University Press
- Friberg, Tora 1993. *Den andra sidan av myntet. Om regionalpolitikens enögdhet*. Östersund: Glesbygdsmyndigheten
- Gidlund, Janerik, 1993. *Den nya politiska konserten*, Malmö, Liber-Hermods.
- Gidlund, J. & Sörlin, S. 1993. *Det europeiska kalejdoskopet*. Stockholm, SNS-förlag.

- Gorpe, Peter 2006. *Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt*. SOU 2006:4, Stockholm, Fritzes Offentliga publikationer.
- Gren, Jörgen 2002. *Den perfekta regionen? : en nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen*. Lund, Studentlitteratur.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren 2006. *Politisk styrning i praktiken*, Malmö, Liber förlag.
- Hall, Patrik, Kristian Sjövik & Ylva Stubbergard 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund, Studentlitteratur.
- Ham, Christopher & Michael Hill 1997. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London, Harvester Wheatsheaf.
- Hansen, Allan Dreyer 2007. *Governance Networks and Participation*. In Torfing, Jacob & Eva Sörensen (red.) 2007. *Theories of Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Havemose, Karin 2005. *Kunskapsbildning genom mångfald och gränsöverskridande. Utvärdering av mentorsprogram för kvinnor i samverkan i Jönköpings län 2003-2005*. Resurscentrum för kvinnor i Jönköpings län och Högskolan i Jönköping.
- Hedlund, Gun 2002. *Nya trender – förändringar i synen på ledarskap i ett könsperspektiv*. Paper till den XI Nordiske kommunalforskarkonferensen. Örebro universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hofmaier, Bernd & Eriksson, Helena 2008. *Benchmarking av innovationsprocesser i Norden. Jämförelse av utvecklingsorganisationer – Halland/Gnosjö och Hardanger/Sunnhordland*. Slutrapport. RELL Högskolan i Halmstad
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn 1997. *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur

- Hudson, Christine & Rönnblom, Malin 2003. Uteslutande partnerskap. I Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska kommunförbundet
- Hudson, Christine & Rönnblom, Malin 2007. ”Tillväxt revisited” – röster om tillväxt och utveckling i Gnosjöregionen. I *Kommunal ekonomi och politik* Volym 11 nr 1
- Hård, Ursula 2004. *Jämställdhet i förändringsprocesser och organisationsutveckling eller 'Det tar bara lite längre tid än jag trodde'*. En utvärdering av jämställdhetsprojektet GenuX vid Länsstyrelsen Gävleborg under åren 2002-2003. Arbetsrapport från FoU-Centrum Söderhamn, Söderhamn: FoU-Centrum Söderhamn
- Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats (2000). Regionalisering och flernivådemokrati - Skåne och Kalmar län, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet - tre studier*.
- Johansson, B. 1993. *Ekonomisk dynamik i Europa*. Malmö, Liber-Hermods.
- Johansson, Jörgen 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund Political Studies 69. Avhandling. Lunds universitet Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, Jörgen 1999. *Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte*. Forskning i Halmstad nr 3. Högskolan i Halmstad.
- Johansson, Jörgen 2004. *Regionalisering och kommunal självstyrelse. Hålländska kommuner i en regional miljö*. Forskning i Halmstad nr 8. Högskolan i Halmstad.
- Johansson, Jörgen 2005. *Demokrati och regionförsök. – demokratisk legitimitet och i det regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Forskning i Halmstad nr 10, Högskolan i Halmstad.
- Johansson, Jörgen 2008. De nya regionerna och den kommunala självstyrelsen – politisk organisering i skärningspunkten mellan lokalt och regionalt. I Denk, Tomas & Martin Åberg (red) *Regioner i rörelse. Perspektiv på svenska regionaliseringsprocesser*. Åbo Akademi.

- Koppenjan, Joop 2007. Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little? In Torfing, Jacob & Eva Sørensen (red.) 2007. *Theories of Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Krantz, Tobias. 2002. Makten över regionen: en idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Lindblom, Charles E. 1990. *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven, Yale University Press.
- Lindström, Bjarne 2005. *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. ITPS. Rapport A2005:011.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund, Studentlitteratur.
- Magnusson, Håkan 1980. *Kommunerna och den regionala planeringen - en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Lund, Studentlitteratur.
- Montelius, Fredrik & Petersson, Harry 2003. *Skånes Tillväxtavtal. En intressent och processutvärdering*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.
- Newman, Janet 2001. *Modernising governance: new labour, policy and society*. London, Sage Publications.
- Newman, Janet (red.) 2005. *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol, Policy Press.
- Nilsson, Jan-Evert. 1995. *Sverige i förnyelsens Europa*. Malmö, Liber-Hermods.
- Näslund, Manfred & Sven Persson 1972. *Regionalpolitik. Igår, Idag, I morgon*. Stockholm, Norstedts.

- Näringsdepartementet 2006. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013*. Regeringskansliet, Bilaga till regeringsbeslut, ärendenr: N2006/5089/RUT
- Peters, B.G. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Continuum, London.
- Pettersson, Katarina & Saarinen, Ylva, 2004. *Kluster som regionalpolitiskt redskap i ett könsperspektiv. Män som hjältar i manliga kluster?* Emma resurscentrum
- Pettersson, Katarina 2002. *Företagande män och osynliggjorda kvinnor. Diskursen om Gnosjö ur ett könsperspektiv* (Geografiska regionstudier 49). Avhandling. Uppsala Universitet.
- Pierre, Jon & Peters Guy 2000. *Governance, Politics and the State*. London, MacMillan.
- Pierre, Jon 2000. Introduction: understanding governance. I Jon Pierre (red.) 2000. *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Premfors, Rune 1989. *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Proposition 1972:111 *Regionalpolitiskt handlingsprogram*
- Proposition 1973:55 *Omlokalisering av viss statlig verksamhet*.
- Proposition 1975/76:211 *Samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik*.
- Proposition 1978/79:112 *Regionalpolitik*.
- Proposition 1984/85:115. *Regional utveckling och utjämning*.
- Proposition 1989/90:76 *Regionalpolitik för 1990-talet*.
- Proposition 1994/95:147 *Delad makt, delat ansvar*
- Proposition 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen*.

- Proposition 1997/98:62 *Regional tillväxt för arbete och välfärd*
- Proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Proposition 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv - nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Proposition 2007/08:1. *Utgiftsområde 19. Regional utveckling.*
- Regeringen 2002: *Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram*, Bilaga till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12 (Näringsdepartementet)
- Regeringen 2003: Förordning om regionalt utvecklingsarbete 2003:595
- Region Halland 2005. *Halland – bästa livsplatsen. Regional utvecklingsstrategi 2005-2020.* Region Halland, document antaget av Regionfullmäktige år 2005.
- Regionalt tillväxtprogram för Halland 2004-2007.
- Regionalt tillväxtprogram för GGVV 2003. *RTP. Regionalt tillväxtprogram för Gislaveds, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryds kommuner 2004-2007*, Partnerskapet GGVV.
- Renstig, Monica & Karin Westlin 2006. *Kvinnliga chefer i näringslivet 2006.* Statistik. Womens business research institute. Stockholm.
- Rhodes. R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Open University Press: Buckingham.
- Rothstein, Bo 2003. *Sociala fällor och tillitens problem.* Stockholm, SNS-förlag.
- RTP, Regionalt tillväxtprogram för Gislaveds, Gnosjö, Värnamo och Vaggeryds kommuner 2004-2007.
- Rönblom, Malin 2008. *Vart tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former.* I *Tidskrift för genusvetenskap*, nr 1 2008.

- Røvik, Kjell-Arne 2000. *Moderna organisationer – Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber
- Saarinen, Ylva 2005. *Maskulinitetsnormer: klusterpolitik och ekonomisk-geografiska diskurser i blickfånget*. Uppsala universitet.
- Sannerstedt, Anders 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund, Studentlitteratur.
- SCB 2007. *Årsbok för Sveriges kommuner 2007*. Korrigerad version. Sveriges Officiella Statistik, Statistiska centralbyrån.
- SFS 2003:595, *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.
- SFS 2007:713, *Förordning om regionalt tillväxtarbete*.
- SKL 310 val, 2006 års kommun- och landstingsval. Rapport från Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- SOU 1949:1. *Norrlandskommitténs principbetänkande*.
- SOU 1951:6 *Näringslivets lokalisering*.
- SOU 1963:58. *Aktiv lokaliseringspolitik*
- SOU 1974:82. *Samverkan för regional utveckling*
- SOU 1975:91 *Politik för regional balans*.
- SOU 1989:65. *Staten i geografin*. Stockholm, Allmänna förlaget.
- SOU 1995:27. *Regional framtid*. Betänkande från Regionberedningen.
- SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*. Rapport till den parlamentariska regionkommittén. Stockholm, Fritzes förlag.
- SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande från den parlamentariska regionkommittén. Stockholm, Fritzes förlag.
- SOU 2000:87. *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm, Fritzes.

- Statskontoret 2004. *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Statskontoret, rapport 2004:32.
- Strömbom, L. 2003. *Identitet och identitetspolitik i Sveriges regioner*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Sundin, Elisabeth 1999. *Tillväxtavtalet ur ett genusperspektiv – synpunkter och möjliga ansatser (Growth from a gender perspective – comments and possible measures)*. Internationella handelshögskolan, Jönköping
- Sundström, Björn 2003. Är det dags för en ny indelningsreform? I Balderheim, Harald m.fl. *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.
- Sörensen, Eva 2006. Metagovernance: The changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, in *The American Review of Public Administration* 2006; 36; 98.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob 2005. *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag
- Torfing, Jacob & Eva Sörensen (red.) 2007. *Theories of Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Törnqvist, G, 1993, *Sverige i nätverkens Europa, Gränsöverskridandets former och villkor*. Malmö, Liber-Hermods
- Wendeberg, Birgitta 1982. Gnosjöandan - myt eller verklighet. Värnamo, Wendeberg 1982.
- Westberg, Hanna (red.) 2005. *Regionala tillväxtavtal – en fråga om att bryta gamla mönster. Kvinnors och mäns delaktighet i tillväxtavtalen*. Arbetslivsinstitutet
- Westerberg, Lillemor 2000. *Utanför i partnerskap. En fråga om ledarskap och former för förnyelse och tillväxt (Left out in partnership. A question of leadership and forms of renewal and growth)*. Nutek, Stockholm

Wigren, Caroline 2003. *The spirit of Gnosjö. The grand narrative and beyond.* (JIBS dissertation series 17). Avhandling. Internationella handelshögskolan, Jönköping.

Zølner, Mette, A.D Hansen & I.Ö Rasmussen 2007 *Qualitative Interviews: Studying Network Narratives*; M.Zølner, A.D.Hansen & I.Ø.Rasmussen. In Bogason, Peter & Zølner, Mette (red.) 2007. *Methods in democratic network governance.* Basingstoke: Macmillan