

Inledning: Bryta gamla mönster?

Hanna Westberg och Lars Kronvall

På en studiebesöksresa till Bergslagen 1998 kom jag (Hanna Westberg) för första gången i kontakt med begreppet tillväxtavtal. Jag förstod att det var någonting viktigt, men visste egentligen inte vad det innebar. Kort efteråt fick jag i uppdrag av min dåvarande forskningsenhet på Arbetslivsinstitutet att presentera enhetens avslutade och pågående utvecklingsprojekt. Presentationen hölls för de andra forskningsenheterna, ledningen och representanter för en utredning om institutets fortsatta satsning på utvecklingsprojekt och forskning om utvecklingsprocesser. Jag informerade om enhetens aktiviteter och avslutade med att berätta att den fortsatta satsning som vi kunde tänka oss inom arbetsmarknadsenheten var att forska om tillväxtavtalen. Detta blev det förlösande ordet. Diskussionen därefter rörde sig till stora delar kring hur viktigt det var att genomföra forskning inom detta område.

Så kom jag att ingå i en policygrupp sammansatt av företrädare för departement och myndigheter som särskilt skulle titta på utbildning och kompetensutveckling inom ramen för utkasten till regionala tillväxtavtal. Jag fick då tid och möjlighet att sätta mig in i vad tillväxtavtal var tänkt att vara. Mitt intresse för att satsa på forskning inom området och följa utvecklingsprocessen befästes.

Samtidigt som vi (bl.a. Hanna Westberg och Lars Kronvall) på Arbetslivsinstitutet under våren 1999 gick igenom utkasten till tillväxtavtal gjorde Näringsdepartementet en tematisk analys av de områden som de olika policygrupperna arbetade med inom ramen för tillväxtavtalen. På departementet var det först tänkt att en särskild grupp skulle analysera tillväxtavtalen ur ett jämställdhetsperspektiv. Då metoden att integrera jämställdhet just hade kommit i ropet lade man ner idén med en särskild jämställdhetsanalys och gav istället i uppdrag åt alla expertgrupperna att beakta jämställdhet. Vår grupp var den enda som tog detta uppdrag på allvar. Vid analyserna av texterna såg jag det som min uppgift att se dem ur ett jämställdhetsperspektiv.

Vad innebär då tillväxtavtal?

”Tänk nytt och bryt gamla mönster! Öppna dörrarna, bjud in och lyssna på dem som har andra åsikter. Jämställdhet, olikhet och ekologi skall utgöra utgångspunkter i arbetet. Bryt upp de manliga nätverken och låt jämställdhetsaspekten genomsyra arbetet med tillväxtavtalen.”

Detta var Mona Sahlins tolkning av tillväxtavtal på ett möte om tillväxtavtalen den 4 februari 1999.

Regionala tillväxtavtal var tänkta att bli ett bärande instrument i genomförandet av en ny näringslivspolitik. Tanken var att genom att formera regionala partnerskap skulle ett brett medborgerligt deltagande skapas, vars främsta uppgift var att skapa lokal och regional mobilisering. Enligt Nutek (R 1999:26) var lokal mobilisering den kraft som skulle få regionerna att genomgå de nödvändiga strukturella förändringarna. De regionala aktörernas uppgift var att gemensamt fatta beslut om vilka aktiviteter som regionalt och lokalt skulle prioriteras. Tillsammans skulle deltagarna helst omfatta en sådan spännvidd att diskussionerna vid framtagandet av tillväxtavtalen skulle kunna fånga in så många betydelsefulla aspekter som möjligt för utvecklingen i regionen.

Arbetet var tänkt att ske i tre etapper:

- 1) Partnerskapet skulle analysera regionens starka och svaga sidor för att ta fram utvecklingsmöjligheter, särskilt regionens specifika förutsättningar.
- 2) Partnerskapet skulle prioritera och formulera mål för ett handlingsprogram baserat på uppskattat tillväxtkapital. Utkastförslagen skulle vara inlämnade till regeringen senast den 15 april 1999.
- 3) Centrala och regionala aktörer skulle förhandla om och finna finansieringsformer, vilket skulle vara klart den 15 november 1999.

Avtalen skulle gälla i tre år från det datum de var påskrivna och ses som en lärandeprocess för de inblandade. Form och innehåll skulle kontinuerligt utvecklas och stöd utlovades, t.ex. genom kontinuerliga utvärderingar, för att vidareutveckla arbetsformen så att den förhoppningsvis skulle kunna bli bestående i framtiden.

Blev det som Mona Sahlin önskade? Var formuleringarna i regeringsuppdraget så tydliga att det som Mona Sahlin gav uttryck för också blev en allmän uppfattning bland de aktörer som arbetade med uppdraget? Var regeringens roll (ett uppifrån perspektiv) förenligt med de regionala aktörernas roll (ett nerifrån perspektiv)?

Vi vill här inledningsvis beskriva de regionala tillväxtavtalens och partnerskapsidéns framväxt och hur samverkansprocesser har förankrats i de breda lagren inom regionerna. För att komplettera de rapporter och skrifter som finns på området har vi intervjuat tidigare stadsråd, statssekreterare, tjänstemän inom tvärsekreterariatet och tjänstemän på regional nivå samt representanter från partnerskap som kan ge ögonblicksbilder från idé till handling när tillväxtavtalen sjösattes.

Den politiska bakgrunden till de regionala tillväxtavtalen

Processen som föregick förslaget om regionala tillväxtavtal pågick under hela 1990-talet (Engstrand 2003).

När den socialdemokratiska regeringen började arbetet med att omsätta tankar om den stora regionalpolitiken till handling vid mitten av 1990-talet var politikernas främsta bekymmer den höga arbetslösheten. Man ville försöka att engagera en bred grupp regionala aktörer i en mobilisering för sysselsättning och ett resultat av detta var det s.k. ”Landshövdingeuppdraget” som upplevdes i efterhand som ett misslyckande. Detta berodde på att ”uppdraget” skulle göras på kort tid och det därför inte fanns tid för förankring och att inga särskilda medel avsattes för genomförandet. En delegation för samordnad regionalpolitik, ökad sysselsättning och tillväxt tillsattes 1997 där bland annat Sture Nord (statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet åren 1996–1998) ingick.

Enligt Sture Nord utgick diskussionerna från en hypotes som fungerade som en drivkraft i arbetet.

”Man tänkte sig att om de regionalt ansvariga på det statliga området kunde samarbeta bättre med friare medel inom ramen för en ny struktur, och om man dessutom lade till medel som kommuner och landsting var beredda att bidra med för utvecklingsändamål och dessutom tog med sånt som företag och näringsliv ville stödja, så borde man få bl.a. två effekter: Man skulle dels kunna frigöra en hel del resurser, dels utnyttja idéer och nytänkande på den regionala nivån för att underlätta igångsättandet av regionala utvecklingsprojekt.”

Hypotesen handlade således om samverkan och flexibilitet. Man såg fördelar med en flexibla användning av statliga ekonomiska medel tvärs över sektors-, revir- och politikerområdesgränser och detta skulle gälla både nationellt och regionalt och i propositionen ”Regional tillväxt för arbete och välfärd” (”tillväxtproppen” 1998) betonades att regionerna skulle få större möjligheter att påverka sin egen utveckling.

I ”tillväxtproppen” introducerades en ny näringspolitik. Idén om tillväxavtalen lanserades. Målet skulle vara att ”utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både män och kvinnor”. Bland de riktlinjer som nämndes för arbetet märktes särskilt:

- Avtalen skall tas fram inom ramen för en bred regional samverkan kallad partnerskap
- De prioriteringar av åtgärder som programarbetet förväntas leda till bör utformas så att de främjar både jämställdhet mellan könen och en ekologiskt hållbar utveckling
- Själva arbetet ska initieras, drivas och samordnas av länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen i de fyra försökslänen
- Näringslivets medverkan är av avgörande betydelse för ett bra resultat och det ska bl.a. framgå hur näringslivet kommer att medverka i genomförandet

- Finansiering sker via det regionala tillväxtkapitalet jämte medel från EU:s strukturfonder.

Arbetsprocessens inledande faser

Som tidigare nämnts så uttryckte Närings- och handelsdepartementet i sin inbjudan en förhoppning om att arbetet med tillväxtavtalen skulle bli en lärande process för de inblandade, där form och innehåll kontinuerligt skulle utvecklas.

Regionala tillväxtavtal var således tänkta att bli det bärande instrumentet för att genomföra en ny näringslivspolitik. Tanken var att genom att formera regionala partnerskap skulle ett brett medborgerligt deltagande skapas.

Synen på vad tillväxt är eller kan vara

I våra intervjuer bl.a. från Näringsdepartementet framkom att kunskapen om tillväxt var bristfällig inte enbart centralt utan även bland regionalpolitiska aktörer på lokal- och regional nivå. Bilden av vad tillväxt kan vara växte gradvis.

”En grupp statstjänstemän pratade mål för att bringa ned arbetslösheten. Sedan kompletterades detta med ett sysselsättningsmål om 80% av arbetskraften och implicit i detta låg ett tillväxtmål på 2,75 % årlig tillväxt som en förutsättning för att sysselsättningsmålet skulle uppnås. För att få en sysselsättningsökning krävs det också en tillväxt i ekonomin, det var vår hypotes” (röst från Näringsdepartementet).

Från början förknippades således tillväxt med arbetslöshet och sysselsättning. Inte bara politiker utan även många högre tjänstemän gjorde en direkt koppling mellan sysselsättning och tillväxt.

Partnerskapsidén

På den nationella nivån uppmärksammades positiva erfarenheter av utvecklingsarbete lokalt och regionalt i de partnerskap i Sverige som hade regionalpolitiskt stöd från EU. Även erfarenheter från strukturfondsprogrammet Mål 4 uppmärksammades och ansågs kunna fungera som förebild.

Sture Nord (dåvarande statssekreterare) menade att man i Mål 4 etablerade informellt samarbete mellan parterna på arbetsmarknaden och myndigheter av olika slag till stöd för kompetensutveckling i små och medelstora företag och inom vård- och omsorgsområdet. Han konstaterade att det fanns utvecklingskraft i partnerskapen inom Mål 4-satsningen och betonade också att det var en anledning till att satsningen var väldigt framgångsrik. Detta bekräftades av IM-Gruppens utvärdering av Mål 4 (1998).

Inom Mål 4 användes en aktiveringsstrategi.¹ för utveckling. Sture Nord menade att strategin betonar de berördas engagemang och inflytande över en förändring. Detta gjordes genom att finna nya arbetssätt, nya former för tvärssektoriellt samarbete och att komma bort från revirbevakning mot ett mer gemensamt ansvarstagande för en helhet. Kretsen av aktörer vidgades till dem som faktiskt var berörda i någon typ av lokal utvecklingskoalition.

Såsom Sture Nord beskrev Mål 4-strategin bekräftas bilden av ett tankeskifte görs från det vanliga uppifrån styrd planeringsstrategi mot en mer underifrån styrd och öppen modell för utveckling och förändring.

Vad är nytt i partnerskapsidén?

Partnerskapets främsta uppgift var att skapa lokal och regional mobilisering. Som tidigare nämnts är det den lokala mobiliseringen som är den kraft som skall få regionerna att genomgå nödvändiga strukturella förändringar. De regionala representanternas uppgift är att komma samman och bli överens om vilka aktiviteter som ska prioriteras lokalt och regionalt.

Idéerna bakom tillväxtavtalen kan förenklat beskrivas i en modell med följande kedja av händelser.

Arbetet med avtalen skall leda till ⇒ ökad samverkan, ⇒ ökat förtroende mellan aktörerna, ⇒ att näringslivets behov tillgodoses i högre grad och ⇒ att man får en koncentration och uppslutning kring satsningar som görs i en region. Satsningarna och ett förbättrat företagsklimat skall leda till ⇒ ökade investeringar, ⇒ ökat nyföretagande etc. som till slut skall leda till ⇒ tillväxt (Arbetslivsinstitutet skrivelse 2000).

Utvecklingsförslag och planer möter ofta hinder av olika slag: ekonomiska, praktiska eller personella. Arbetet med tillväxtavtalen var tänkt att inbjuda både till nya samverkanskonstellationer och till nya finansieringsformer, eftersom det fanns förhoppningar om att dessa hinder skulle gå att överbrygga. Hur tillväxtavtalen inplanterades i regionernas utveckling och hur energigivande tillväxtskapande processer kom till var avgörande för hur samverkansprocessen togs emot i de breda lagren inom regionerna och om nya aktörer fick möjlighet att delta i processandet. Det ansågs vara av vikt, för utvecklingen i en region, att representanterna tillsammans hade en spännvidd så att diskussionerna vid framtagandet av tillväxtavtalen fångade in ett brett spektrum av perspektiv.

Genom att tanken var samverkan över det regionala samhällets olika sektorer uppfattade man det som om de resurser som stod till buds för exempelvis kompetens- och verksamhetsutveckling bättre skulle kunna nyttiggöras och därmed få

¹ Finns beskriven på ett flertal håll, bl. a. i "Tumregler för lokal- och regional samverkan för tillväxt" av Göran Brulin och Hanna Westberg, Arbetslivsinstitutet 2000 samt i "Utvecklingskraften i Nätverk" av Lennart Svensson, Erik Jakobsson och Carina Åberg, Santerus förlag 2001.

större effekt. Detta skulle ge förutsättningar för ökad sysselsättning för kvinnor och män och hållbar utveckling i regionerna.

En nyckelfråga blir när vad som är nytt med partnerskapen diskuteras är den – som bl.a. Svenska Kommunförbundet tidigt väckte – demokratiska kontrollen och partnerskapskonstruktionen som eventuellt komplement till eller rent av ersättare för den representativa demokratin.²

I olika uttalanden från företrädare för regering och departement betonades betydelsen av att det privata näringslivet deltog i processen med framtagande av de regionala tillväxtavtalen. Idén med tillväxtavtalen var ju, som ovan nämnts att samverkan skulle leda till tillväxt. ”Tillväxtproppen” 1998 betonade att den viktigaste förutsättningen för att bedriva en effektiv regional näringspolitik var ett väl fungerande samspel mellan näringslivets efterfrågan på rådgivning, kompetensförsörjning, riskfinansiering, investeringsstöd m.m. och det serviceutbud som offentliga aktörer stod för. Nyckeln till ökad tillväxt och sysselsättning menade man fanns i företags förmåga att vidareutveckla och förädla produkter, tjänster och idéer. Näringslivets medverkan i tillväxtarbetet betonades eftersom den ansågs skapa förutsättningar för att insatser sätts in där näringslivets behov kan tillgodoses på bästa sätt.

Vid närmare genomgång av utkastet till tillväxtavtal kunde noteras att regionerna skiljde sig åt både vad gällde antalet privata aktörer som deltog i planerings- och analysfasen, och hur de länkades in i processen och vilken roll de där fick. Enligt en studie (Svensson & Östhol 2000) så kunde partnerskapen delas in i flera olika kategorier. Ibland hade dessa öppna gränser, ibland var deltagarantalet begränsat till färre än tio personer. Näringslivet kunde företrädas av företagareföreningar eller av enskilda privata företag. Hälften av de 21 deltagande länen hade öppna partnerskap, där nästan alla var välkomna, resten var mer selektiva beträffande hur många som tilläts delta. Arbetsgivarorganisationer såsom Handelskammare, Företagarna och SAF var vanligtvis medlemmar av olika partnerskap, både mer policybetonade och mer operativa. Enskilda företag däremot hade när de deltog, oftare ingått i arbetsgrupper.

Jämfört med uttalanden och förhoppningar förefaller näringslivets deltagande litet, vilket av många upplevdes som en besvikelse.

Inflytandet för arbetsmarknadens parter i programarbetet med tillväxtavtalen verkade i motsats till vad som blev fallet i Mål 4 synnerligen begränsat. Detta bekräftades också i utvärderingen av de två inledande åren.

”De fackliga organisationerna hade i stort sett varit passiva aktörer på länsnivå och i de län man deltagit koncentrerat medverkan till partnerskapet.

² Den frågan tas inte upp närmare här. Det pågår spännande forskning bland samhällsvetare, främst inom statskunskap om detta. Till exempel Fredrik Montelius och Harry Persson, ”Skånes tillväxtavtal – en intressent och processutvärdering” (Arbetslivsinstitutet Syd, 2003) diskuterar denna frågeställning (sid. 38-47).

Graden av facklig medverkan kan ha varit högre på lokal- och kommungruppsnivå” (NORDREGIO).

Det verkar sålunda vara en skillnad på den aktiva roll parterna hade i Mål 4 som bärare av programmet och den mycket begränsade roll de fick inom tillväxtavtalen. Det finns säkert ett flertal faktorer som bidrar till en förklaring. En viktig faktor kan vara att när man bjöd in eller kallade regionala organisationer till de första informationsmötena var inte alltid arbetsmarknadsparterna i samtliga län/regioner kallade. Länsstyrelsen och de regionala självstyrelseorganen såg helst att sådana organisationer blev representerade som senare i genomförandefasen kunde vara med att finansiera olika prioriterade åtgärder. Genomförandet av de regionala tillväxtavtalen blev beroende av vilka som bedömdes kunna bidra med finansiering. Inledningsvis var det enligt NORDREGIO:s m.fl. utvärdering i första hand regionala myndigheter som band sig för finansiering.

Som vi nämnde inledningsvis var den bärande idén bakom tillväxtavtalen att samverkan ska leda till tillväxt. Partnerskapet ansågs vara ett sätt att få tidig och bred förankring för det åtgärdsprogram som skulle tas fram för en långsiktig utveckling av regioner. Därför började man tidigt att muntligt och i olika styrdokument tala om breda partnerskap. Under åren 1999 och 2000 framförde officiella källor med ökad frekvens att foga in att man gärna såg att breda partnerskap borde omfatta nya aktörer eller nya grupper (2000). Ambitioner att få en bred representation fanns men de som blev representanter i partnerskapen var nästan alltid desamma som brukade vara med i alla andra sammanhang. På så sätt blev männen kraftigt överrepresenterade.³

Lennart Svensson m.fl. (2001) menar att en avgörande fråga för regional utveckling och tillväxt är hur offentliga utvecklingsprojekt långsiktigt kan stödja en nätverksutveckling underifrån som blir bestående och kan få betydelse för lokal och regional utveckling. Myndigheterna skulle då få en annan roll än den traditionella. Uppgiften blir inte att i första hand bevilja bidrag till projekt i enskilda företag eller nätverk, utan att organisera utvecklingskoalitioner att delta i ett ”agerande partnerskap” i stället för ett ”representerande partnerskap”. Ett ”agerande” partnerskap skulle kunna bli en integrerande och utvecklingsstödande organisation som ser sin roll att stödja nätverk och underlätta olika former av relationsbyggen mellan företag och mellan företag och andra aktörer (Brulin 2002).

Problem i genomförandefasen

Vid årsskiftet 2000/01 menade många regionala representanter att alla de förhoppningar och förväntningar som arbetet 1996-1998 väckte, och som kulminerade i ”tillväxtproppen” (1998), inte fullt ut infriats. I stället framfördes under

³ Om jämställdhetsintegrering i arbetet med tillväxtavtalen se särskilt kapitlet av Ursula Hård.

åren 2000-2001 en i stort sett enhällig kritik från Sveriges län beträffande kvarstående tillväxthinder, där man främst nämner brist på förfogande över ekonomiska resurser och det nuvarande regelverket (regleringsbrev, förordningar etc se bl.a. Ds 2000:7).

Olika aktörer har olika bevekelsegrunder för att lyfta fram eller tona ned olika motiv och aspekter i tillväxtarbetsprocessen, varför det är svårt att hitta en främsta orsak eller bästa förklaring. Flera faktorer som kan ha bidragit till den upplevda besvikelsen togs upp i intervjuerna med nyckelpersoner.

Den grupp av statssekreterare och deras närmaste medarbetare som var de ursprungliga bärarna av processen på nationell nivå hade problem att både sätta ihop och hålla ihop statssekreterarna från utbildningsdepartement, inrikesdepartement, närings- och handelsdepartement, arbetsmarknadsdepartement och socialdepartement. De som startade processen hann heller inte fullfölja den. "Tillväxtproppen" som skulle presenteras före utgången av 1997 blev försenad och i samband med regeringsskiftet blev det en ny grupp människor som skulle fullfölja förberedelsearbetet. De nya var inte på samma sätt bärare av de drivkrafter, motiv och överväganden, som präglade den ursprungliga gruppen kring dåvarande näringsministern Anders Sundström.

Det fanns också motverkande krafter inom finansdepartementet och bland generaldirektörer och landshövdingar. Det fanns en spänning mellan de som ville ha kvar en stark centralmyndighet och de som förespråkade ökad decentralisering av ansvar och resurser. Näringsministern före regeringsskiftet, Anders Sundström, framförde att han hade förståelse för att det efter det inledande avtalsåret fanns en viss besvikelse.

Det fanns också inledningsvis en förväntan på ett ökat antal kontakter och ett större kunskapsutbyte mellan den nationella och regionala nivån. Ett år efter avtalsstarten år 2000 uppvisade ett splittrat resultat därvidlag (Ds 2001:15).

En annan och ofta nämnd källa till frustration var ett beslut som presenterades av regeringen 1999 om villkor för statliga myndigheters medverkan i de regionala tillväxtavtalen. Det innehöll bl.a. krav på avtalens struktur, samfinansiering och finansiellt ansvar. Innebörden av beslutet kunde tolkas som att många krav måste uppfyllas innan en statlig myndighet kunde medverka i finansiering och genomförande av de regionala tillväxtavtalen.

Ett annat problem hade med den statliga budgetprocessen att göra. I beslutet om den nya decentraliserade regionalpolitiken slogs fast att länsstyrelserna skulle göra treåriga överenskommelser. Men fördelningen av anslag mellan länen sker i regleringsbrev för ett år i taget.⁴ Och dessa brukar bli offentliga först i slutet av

⁴ Regleringsbrev (RB) är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen och som träder i kraft den 1 januari. Syftet är att styra all statlig verksamhet som myndigheter utför. Det är ett instrument för regeringen att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om.

året och träda i kraft den 1 januari. För att representanterna ute i länen för den skull inte skulle upphöra med planeringen och processen stoppas upp ”bör länen” – enligt regeringsbeslutet – ”ta som utgångspunkt de belopp som tilldelats i regleringsbrev för år 1999”.

Man visste alltså inte hösten 1999 vilka pengar man hade att förhandla om. Länens överenskommelser med övriga medfinansiärer skulle kanske behöva justeras året därpå, samtidigt som man inte säkert kunde veta om man då hade mer eller mindre resurser till förfogande. Villkoren för statlig medverkan i finansiering och genomförande av regionala tillväxtavtal upplevdes i många län som ett bakslag, vilket försämrade motivationen (Ds 2000:7).

Partnerskap – utvecklingens eller produktionens logik

Åren 1996/1997 letade statssekreterargruppen efter positiva erfarenheter från lokalt och regionalt utvecklingsarbete. Man upptäckte partnerskapstanken och runt den som bärande idé försökte man organisera regionalt utvecklingsarbete, med bred delaktighet från lokalsamhällets alla resurser och intressenter. Det vill säga ett sätt att försöka fånga upp aktiveringsstrategins underifrånansats. Utvecklingsledningen inom regionala tillväxtavtalen formades av ett antal statliga tjänstemän både på central och på regional nivå.

Den regionala tillväxtavtalsprocessen ger intryck av att vara en tjänstemanna-produkt och detta förstärks dessutom av näringslivets avvaktande attityd och svårigheterna att inkludera nya grupper av medborgare. Styrning och drivkraft i tillväxtavtalsprocessen liknar det som benämns planeringsstrategi och som kännetecknas av styrning uppifrån och formellt ansvar som drivkraft. Tillväxtavtalens åtgärdsprogram utgår från en långsiktig bedömning av strategiska utvecklingsfrågor, dvs. en slags utvecklingens logik. Företags-, och i synnerhet de mindre företagens, planeringslogik kretsar mer kring kortsiktiga lönsamhetsfrågor – en produktionens eller driftens logik. Det är ofta svårt att få dessa två rationaliteter att förenas eller mötas. Kreatörerna av ”tillväxtproppen” har intentioner om att företagens behov skall vara styrande för avtalens innehåll och inriktning. Företagens avvaktande hållning blir därför ett problem.⁵

Jämställdhetsaspekten i tillväxtavtalen

Jämställdhet i samband med tillväxtavtalen handlar mycket om att både kvinnor och män bör vara delaktiga vid såväl analyser och utformning av tillväxtstrategier som vid genomförandet av avtalen. Vid genomgången av tillväxtavtalen var det svårt att få en uppfattning om hur stor andel kvinnor och män som aktivt deltog i arbetet med att ta fram utkastet till tillväxtavtal. Några få län

⁵ Se vidare de resonemang som förs av Hanna Westberg om tillit och rationaliteter i kapitlet ”Tillväxtavtal – Partnerskap – Förtroende”.

redovisade siffror på detta och om dessa län kan anses vara representativa var kvinnorna i hög grad underrepresenterade.

I texterna till avtalen fanns oftast någon kommentar om kvinnors och mäns situation inom de olika regionerna. Med några få belysande undantag saknades dock en fullständig analys och en seriös diskussion om vad jämställdhet betyder för regionernas tillväxt. I majoriteten av avtalsutkasterna poängterades frågans vikt, men sedan sköts jämställdheten upp till nästa fas i processen. Problemet med att skjuta upp analysen och det aktiva arbetet med jämställdhet är att många förslag då redan har blivit formulerade. I det läget kan det vara svårt att optimalt tillvarata kvinnors och mäns resurser och främja såväl kvinnors som mäns sysselsättning och utveckling.

I några län hade den allvarliga problematiken med att kvinnorna flyr länet noterats. Tillväxtfaktorn hade inte någon betydelse för detta utfall. Detta visar tydligt att tillväxt inte är nog för att ge dem som bor inom länet ett arbete, vilket samtidigt ger en fingervisning om vikten av att ta med jämställdhetsaspekter i den analys som ligger till grund för förslag om olika insatsområden.

I de fall där regioner hade lagt fram förslag till insatser utifrån ett jämställdhetsperspektiv rörde det sig antingen om att främja kvinnors företagande (8 län), eller att skapa attraktivare utbildningar (4 län) inom otraditionella områden både för kvinnor och för män. Två län ville att jämställdhetsperspektivet skulle beaktas i alla utbildningar och ett län ville att ledningar på alla nivåer som skulle arbeta med genomförandet av tillväxtavtalen skulle få jämställdhetsutbildning.

Den enda åtgärd vad gäller jämställdhet som prioriterades i de flesta länen var att stödja kvinnors företagande, och då särskilt nyföretagande. Orsaken går säkert att finna i att jämställdhet behandlades på samma sätt som arbetsmiljöfrågor, dvs. som en sidovagn. Bland dem som fastställde skrivningarna i utkasterna till tillväxtavtalen fanns ingen insikt om att först när jämställdhet blivit integrerad i alla frågor, så kommer detta sannolikt att bidra till tillväxt.

Vår slutsats efter genomgången av utkasterna till tillväxtavtalen var att ambitionen med det arbete som hittills hade gjorts avseende jämställdhet var vällovlig. Däremot skulle det komma att behövas fördjupade analyser om kvinnors och mäns villkor och situation på arbetsmarknaden och i arbetslivet inför den förestående konkretiseringen av åtgärder, projekt m.m. Dessutom framstod det som viktigt att tydligt formulera problembilder och att föreslå åtgärder för tillväxt som skulle främja såväl kvinnors som mäns sysselsättning och utvecklingsmöjligheter. Vi kom fram till att jämställdhetsperspektivet i det här fallet också måste drivas som en top-down verksamhet

Samverkan och jämställdhet i partnerskapen

Ett av målen med tillväxtavtalen är att skapa förbättrad samverkan mellan företag, lokala offentliga organ, organisationer och andra intressenter. Avgörande för

hur tillväxtavtalen kan implementeras i regioners fortsatta utveckling är som framkommit tidigare knutet till hur samverkansprocesser förankras i de breda befolkningslagren inom regionerna och om nya aktörer inbjuds att delta i processandet. Ett dynamiskt skeende, till exempel då nya aktörer och konstellationer bildas, kan skapa en utvecklingsdynamik som ger energi till bland annat tillväxtavtalsarbetet. Fungerar samverkan väl finns stora möjligheter att utveckling kommer till stånd.

Därför är det viktigt att undersöka hur jämställdhetsaspekterna beaktas och om nya nätverk utvecklas där båda könen är representerade. Intressefokus kommer att ligga här i den fortsatta presentationen. Fokus är inte inriktad på att undersöka tillväxtavtalens effekter, utan de processer som pågick under framtagandet av tillväxtavtalen, och även i viss mån följa hur tillväxtavtalsprocessen fortlöpt under genomförandeperioden.

Bokens fortsatta upplägg

Tillväxtavtalen är kopplade till nationell, regional och lokal nivå och vi⁶ kommer således att röra oss i olika kontextuella sammanhang. Framförallt använder vi ett aktörsperspektiv på de processer som vi studerar, vilket vi relaterar till rådande strukturer och de nivåer där aktörerna befinner sig.

I kapitlet "Presentation av Länsexperter i jämställdhet och ResursCentra för kvinnor samt några centrala begrepp" presenterar Ursula Hård tillvägagångssätt och datainsamlingsmetod som användes vid intervjuerna där frågorna som ställdes handlade om jämställdhet i tillväxtavtalsarbetet. Likaså presenteras och motiveras varför i första hand Länsexperter i jämställdhet och Regionalt ResursCentra för kvinnor, tillsammans med några handläggare inom tillväxtavtalsarbetet, har intervjuats. I detta kapitel tas också vissa centrala begrepp upp som används inom jämställdhets- och könsforskningen, som t.ex. gender mainstreaming/jämställdhetsintegrering, de nationella jämställdhetsmålen och kön/genus.

I nästföljande kapitel tar Hanna Westberg ur ett könsperspektiv upp frågan om tillväxtavtalen bidrar till förtroende, tillit och ömsesidighet för tillväxt och utveckling. För detta används statistiskt material som insamlats i samband med uppföljning av tillväxtavtalen från regeringens sida. Dessutom analyseras intervjuer som utfördes i samband med genomgången av hur jämställdhetsaspekterna beaktades i tillväxtavtalsarbetet.

I kapitlet "Regionalpolitik och regional utveckling ur ett könsperspektiv – med tillväxtavtalen som exempel" analyserar Ursula Hård ur ett könsperspektiv dels regionalpolitiska dokument, dels intervjuer med framförallt Länsexperter i jämställdhet och Regionalt ResursCentra för kvinnor, samt några handläggare.

⁶ Utöver Lars Kronvall och Hanna Westberg ingick Ursula Hård i projektgruppen fr.o.m år 2000.

För att underlätta för läsaren har vi valt att ha en ganska omfattande innehållsförteckning. I de fall de olika kapitlen innehåller upprepningar sker det antingen i syfte att kapitlen kan läsas separat eller för att det är viktigt för sammanhanget.

Litteratur- och materialförteckning

- Brulin, G (2002) *Faktor X – Arbete och kapital i en lokal värd*. Bokförlaget Atlas, Stockholm.
- Ds 2000:7 *Tillväxt i hela Sverige. Rapport från en granskningsgrupp för bedömning av länens arbete med regionala tillväxtavtal*. Stockholm: Regeringskansliet Näringsdepartementet.
- Ds 2001:15 *Rapport om tillväxtavtalen. Första året*. Stockholm: Regeringskansliet Näringsdepartementet.
- Engstrand, Å-K (2003) *The Road Once Taken. Transformation of Labour Politics, and Place Promotion in Two Swedish Cities, Karlskrona and Uddevalla 1930-2000*. Arbetsliv i omvandling 2003:2, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- IM-Gruppen i Uppsala Län AB (1998) *Växtkraft Mål 4 i Sverige*. Delrapport inför den andra etapputvärderingen, Uppsala.
- Lindström, B (1997) *Regionalpolitiken i stöpsleven*. NORD-REFO 1997:7, Stockholm.
- Montelius, F & Persson, H (2003) ”Skånes tillväxtavtal – En intressent och processutvärdering” Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- NORDREGIO, Ledningskonsulterna, SIR (2000) *Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län*. Working Paper, Stockholm: Nordregio.
- NUTEK (1997) *Regioner på väg mot 2015*. Rapport 1997:10. Stockholm: NUTEK.
- NUTEK (1998) *Analys för regional tillväxt*. PM 1998. Stockholm: NUTEK.
- NUTEK R 1999:26
- Prop. 1997/98:62 Regeringens proposition (1998) *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.
- Regeringskansliet, Närings- och handelsdepartementet, Brev N98/1110, Sändlista, ”Erbjudande att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal” Stockholm.
- Regeringskansliet, Närings- och handelsdepartementet, Promemoria, Bilaga till brev N98/1110. ”Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus” Stockholm.
- Regeringens skrivelse ”Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen” Skr. 1998/99:96: Stockholm.
- SOU 1989:55 *Fungerande regioner i samspel*. Slutbetänkande av 1987 års regionalpolitiska kommitté. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1997:13 *Regionpolitik för hela Sverige*. betänkande av REKO-STAT-utredningen – Analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn. Stockholm: Fritzes.
- Svensson, B & Östhol, A (1999) *Regional partnerships in Sweden: When, How and for What?* Antologi från Forskarforum.
- Svensson, L, Jakobsson, E & Åberg, C (2001) *Utvecklingskraften i Nätverk*. Stockholm: Santerus förlag.

Svensson, L & von Otter, C (2000) *Projektarbete teori och praktik. Med sagan om diamanten som sprängdes*. Stockholm: Santerus.

Intervjuer

- 10 intervjuer med nyckelpersoner utförda av Lars Kronvall år 2000.
- 17 enkätsvar från representanter som deltog i regionala tillväxtavtalsarbetet.

Internetlänkar

www.nutek.se/rc

www.naring.regeringen.se

Övrigt material

Länens/försöksregionernas preliminära och slutgiltiga regionala tillväxtavtal för första omgången år 2000-2003.