

Elin Wihlborg

Lokal arbetsmarknadspolitik för IT-samhället

– ett innovationssystem eller en governanceprocess?

Hur agerar man i svenska kommuner för att utveckla de lokala arbetsmarknaderna i ett globaliserat IT-samhälle? Hur motiveras och mottas den nya tekniken? Vad betyder läget och ekonomiska förutsättningar? Vilka aktörer är engagerade i hur den nya tekniken används? Utifrån fallstudier i åtta kommuner beskrivs och jämförs detta utifrån två skilda teoretiska perspektiv, dels genom att se till kommunernas agerande som ett innovationssystem och dels genom att se det som en sk governanceprocess.

Kommunerna har ett stort ansvar för arbetsmarknadspolitik. Det kanske inte ser ut så ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, men ur ett kommunalpolitiskt perspektiv är det tydligt. En stabil arbetsmarknad innebär bl a framtidstro, utvecklingskraft och en god befolkningsutveckling med flera personer som delar på kostnaderna, vilket därigenom leder till ett väl fungerade lokalsamhälle. Lokala arbetsmarknader utsätts kontinuerligt för förändringstryck. På senare år framträder bland annat nedskärningar i den offentliga sektorn och utvecklingen av

Sverige som IT-samhälle som viktiga förändringar. Den senare har inneburit att både en IT-bransch utvecklats och att användningen av IT på de allra flesta arbetsplatser har ökat. Den första tendensen påverkar främst kommunernas agerande som arbetsgivare. Den senare frågan, som här står i fokus, föranleder däremot att kommunerna agerar mer flexibelt och öppet i olika frågor och olika roller. IT-samhället är en mångdimensionell företeelse, där samhället förändrats vad gäller så olika aspekter som exempelvis ekonomi, demokrati och utbildning.

Det sägs att vi med hjälp av IT kan agera allt mer geografiskt obundet, men människor är ändå fysiska varelser som finns på en plats (i en kommun). Att lokalt bygga IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet, vad som förenklat kallas bredband, motiveras mer eller mindre uttalat i alla

Elin Wihlborg, fil dr, forskar vid tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet samt Institutet för framtidsstudier.

kommuner med att det är ett sätt att utveckla kommunen och göra den attraktiv som bostadsort för hushåll och som etableringsort för företag.¹ Det är den centrala frågan sedan Jonas Birgersson på hösten 1999 etablerade företaget *Bredbandsbolaget* och etablerade idéer om utveckling med hjälp av bredband, vilket togs upp i prop 1999/2000:86 *Ett IT-samhälle för alla*. Konsekvenserna av investeringar i bredband varierar beroende på var kommunerna ligger och därmed hur attraktiva de är för marknadens aktörer, men även på tillgången till drivande entreprenörer och förvaltningsagerande. IT-infrastruktur och arbetsmarknaden hanteras således inte enbart inom de politiska institutionerna utan i ett komplicerat samspel mellan olika aktörer och intressen. Det är processer som förväntas leda till att ett ”nytt” samhälle förverkligas. Ett samhälle där nya mål och ny teknik ska samsas med gamla politiska mål och inordnas i de strukturer som skapats för att uppfylla de tidigare målen för utveckling.

Sådana processer kan vetenskapligt analyseras på olika sätt. Resultatet återkopplas ofta till praktiker som därigenom ger de vetenskapliga begreppen en vardaglig betydelse i policyutformningen. Två perspektiv, som återfinns både i forskningen och i policyformande processer, är *governance* respektive *innovationssystem*, vilka här kommer att diskuteras och nyttjas som analysramar. Syftet med artikeln är därför att utifrån de två teoretiska perspektiven *governance* och *innovationssystem* analysera hur kommunala strategier/policier utvecklas för att skapa en lokal arbetsmarknadspolitik relaterad till IT-samhället. Syftet är inte att analysera vilken politik som är bäst, för det beror på målet. Avsikten är snarare att visa på vad olika analysansatser bidrar med.

Analysen grundas på flera empiriska fallstudier i kommuner. Först diskuteras vad IT-samhället kan sägas stå för och i avslutning till det presenteras kort de studerade kommunerna. Därefter diskuteras vad som karaktäriserar ”governance”-analyser och hur kommunal arbetsmarknadspolitik kring IT-samhället kan förstås i sådana analyser. Därefter görs samma sak, men med utgångspunkt i innovationssystemansatsen. Avslutningsvis diskuteras både teoretiska slutsatser, det vill säga erfarenheter av att applicera de två perspektiven och vad som skiljer dem åt, samt mer empiriska erfarenheter av fallstudierna.

Om IT och IT-samhället

IT står för informationsteknik och samlar i sin bredaste betydelse alla typer av informations- och kommunikationstekniska verktyg som språk, pennor och datorer. I en snävare, och idag mer vardaglig, betydelse avses den digitaliserade teknik som används för att överföra, lagra och bearbeta information (Beckman 1995). Begreppet IT-samhälle har utvecklats sedan 1970-talet och utgjort en bärande framtidsbild (se t ex Bell 1973, för en genomgång se Bladh 2002). Utvecklingen och spridningen av informationsteknik ses alltmer som definierande för andra samhällsförändringar och därmed som en integrerad del i allt som sker (Beckman 1995). Idag finns det flera finansieringskällor för IT-relaterade projekt i kommuner bl a direkta stöd till ungdomsskolan genom

1. Tidigare har gjorts försök att *definiera* bredband som en överföring av data med en hastighet av minst 2 Mbits/s i båda riktningarna. Emellertid har termen kommit att användas både för högre och lägre ambitioner.

ITiS (IT i Skolan), KK-stiftelsen och för bredbandsutbyggnaden. IT används inom olika kommunala förvaltningar, bl a inom äldreomsorgen (Åström & Goldkuhl 1998; Östlund 1995), inom kommunernas centrala förvaltningar (Lindgren m fl 1996) och ses som en viktig lokaliseringfaktor för företag (se bl a Lorentzon 1999, 2002).

Under 1970-talet handlade den svenska IT-politiken om industripolitiska överväganden och möjligheter att hantera de omfattande informationsmängderna inom förvaltningen. Idag (trettio år senare) kan regeringen istället hävda att Sverige är en ledande IT-nation och med det avse att tekniken är en integrerad del av mångas vardagsliv. Den senaste IT-propositionen (prop 1999/2000:86) *Ett informationssamhälle för alla* utgår från att begreppet IT är känt samt att dess betydelse och möjligheter är etablerade. I propositionen konstateras att (s 1):

Mot bakgrund av att Sverige redan är en ledande IT-nation bör ambitionen vara att Sverige som första land blir ett informationssamhälle tillgängligt för alla. För att uppnå detta krävs målmedvetna insatser inom varje politikområde.

De politiska ambitionerna för Sverige som IT-samhälle är höga och allomfattande, IT-infrastrukturen sägs ha betydelse för nästan alla områden, nämligen:

för företagen och tillväxten, för att utjämna levnadsvillkor mellan människor och mellan olika delar av landet, för hushållen, för utbildningsväsendet och många andra områden (SOU 1999:85, s 18).

Men när det kommer till agerande (och finansiering) handlar det främst om utbyggnad av IT-infrastruktur (prop 1999/

2000:86). Staten har givit sig själv enbart en kompletterande roll (en *residualpolitik*). Det innebär att staten avser att agera först då ingen annan aktör hanterar frågan – i detta fall att bygga bredband. Statens agerande aktualiserar frågan om bredband i varje kommun och snart även i varje företag och hushåll/bostadsbolag. Det finns idag många olika tekniska lösningar att hantera utbyggnaden av bredband. Det kan vara att använda befintliga el- och/eller teleledningar, radiolänkar eller dra nya fiberoptiska kablar. Valet av tekniska lösningar handlar ofta om vad som finns tillgängligt, vad lokala aktörer har kunskap om och tillgängliga ekonomiska resurser. Oavsett vilken teknisk lösning som väljs så handlar de lokala problemen i hög grad om finansiering och organisering. Att bygga bredband handlar om att bygga ett socio-tekniskt system, där sociala aspekter som ekonomi och organisation är minst lika viktiga som tekniska aspekter (Wihlborg & Johansson 2002; Sundqvist 2001).

Fallstudierna

I den här artikeln hanteras de empiriska exemplen övergripande. För mer detaljerade beskrivningar av fallen: Färgelanda, Valdemarsvik och Åre hänvisas till min doktorsavhandling (Wihlborg 2000) samt för fallen: Finspång, Mjölby, Motala, Norsjö och Tranås hänvisas till Wihlborg och Johansson (2002). De första tre fallen har studerats mer ingående under längre perioder och belyser därigenom djupare en längre teknikutveckling (1988–99). I Färgelanda började det med en telestuga i slutet av 1980-talet, som fortfarande är en central symbol för den lokala IT-politiken. I Åre byggde företaget Macintosh en "Apple-Village" i början av nittioalet, vilken sedan vidgades av kommunen för att inbegripa hela kommunen.

I Valdemarsvik var det först i mitten av nittioalet som initiativ kring IT togs och det resulterade bl a i att en industribyggnad gjordes om till ett företagshus med god IT-infrastruktur där ett stort call-center etablerades. I de fem senare fallen har utbyggnaden av bredband, efter riksdagens beslut om statligt stöd, stått i fokus. I Finspång hade de stora industrierna redan skapat en för sig själva tillfredsställande IT-infrastruktur och kommunens agerande riktades därför främst mot småföretag och hushåll. I Mjölby bildades ett kommunalt bolag, som hanterade ärendet främst för kommunens interna förvaltning. De nationella stornäten passerar genom Motala kommun, men intresset och engagemanget för att ansluta lokalt var svagt, varför frågan inte givits nämnvärd uppmärksamhet. Norsjö kommun däremot, med sina knappt fem tusen invånare, uppvisar ett djupt och brett engagemang. I tätorten har kabel-TV nätet digitaliserats och ger alla hushåll i centralorten bredband och möjlighet att ”surfa” hemifrån då de kan låna trådlösa tangentbord från kommunkontoret. I byarna har människor själva grävt ner bredband för att därigenom motfinansiera statens och EUs stöd för investeringen. Även i Tranås fanns ett brett engagemang och stöd från EU, men här inriktades arbetet främst mot tjänster på nätet och användning av tekniken. De empiriska studierna består av intervjuer och dokumentstudier samt i vissa fall även deltagande observationer. Nu vidtar två olika analyser med exempel från vad som skett i dessa kommuner.

Governance av IT-samhällets arbetsmarknad

Governance kan ses som ett samlingsbegrepp för styrning av politiska verksamheter

då flera typer av aktörer är inblandande. Begreppet är statsvetenskapligt och har utvecklats som kontrast till det tidigare dominerande perspektivet kring *government* då styrning av offentlig verksamhet enbart ansågs ske inom de politiska institutionerna. Pierre (2000, s 3) definierar governance som:

... [it] looks more generically at the coordination and various forms of formal and informal types of public-private interaction [...] the focus is on co-ordination and self-governance.

Utmärkande drag för governance är organiseringen i nätverk, ibland specifika partnerskap, kortare projekt och samverkan mellan privata och offentliga aktörer vad gäller både finansiering och genomförande av offentlig politik. Gränsdragningen mellan och/eller blandningen av offentliga och privata aktörer är central, hävdar Stoker (1998). Lokal IT-politik handlar, enligt Åström (1999), i hög grad om just relationen mellan privata aktörer (som företag och intresseorganisationer) och offentliga aktörer (kommuner, län och t ex strukturfonder). Governance kan på ett sätt sägas vara en teoretisk ram som just strävar efter att fånga den mångfald av förändringar som relaterar till ett flexibelt IT-samhälle.

Försörjning mer än arbetsmarknaden

Centralt i analyser av governanceprocesser är att identifiera aktörer och klargöra deras agerande i policyutformningen. I Åre kommun spelade ”byalagen”² en central roll för samordning mellan kommunen, lokala företagare och de boende för att gemensamt hantera de resurser som tillkom för lokalt

2. Lokala samverkansgrupper som genererats underifrån.

utvecklingsarbete via EUs strukturfonder mål sex. Det resulterade i åtgärder för att utveckla arbetsmarknaden och få byarna att överleva utifrån invånarnas och företagarnas uppfattningar om vilka lokala problem som var relevanta att hantera och hur de borde hanteras. Det betyder att försörjning här ses som något mycket bredare än enbart lön från arbetsmarknaden. Här inkluderas eget företagande, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, självhushåll och byteshandel på samma sätt som Lindkvist-Scholten (1999) visat i studier av arbetslösa kvinnors försörjningsstrategier. Byalagen var fungerande sociala nätverk som fick ytterligare en roll och nådde goda resultat genom att använda de nya resurserna för att hantera sådant som lokalt upplevts som problematiskt.

I Valdemarsviks kommun engagerade sig företagare och företrädare för ideella föreningar för att utveckla kommunen med hjälp av IT. Gemensamt skaffade de fram resurser för att kunna dra den första fiberoptiska kabeln till en förfallen industribyggnad, som renoverades till ett attraktivt företags-hus. Där etablerades bland annat ett stort call-center som i grunden kom att förändra den lokala arbetsmarknaden. Här deltog främst företrädare för kommuner, arbetsförmedlingen och företag i ett nätverk som gemensamt skrev ett stort antal ansökningar om projektmedel till EUs strukturfonder mål 5B. Ett av de större projekt som kom att genomföras var IT-center, en mötesplats där långtidsarbetslösa och långtidssjuk-skrivna erbjöds IT-utbildningar som började på en enkel nivå men som syftade till att snabbt avancera till individuella spetsutbildningar. Men trots att utbildningen inte kunde genomföras som planerat upprätthölls dock dess symboliska betydelse och nyskapade karaktär av de drivande aktörerna i nätverket.

I Norsjö kommun har utbyggnaden av bredband under år 2001 hanterats på liknande sätt och därigenom frigjort långt större resurser för att bygga bredband till hela kommunen än vad som annars varit möjligt. De använde eget arbete som motfinansiering till de statliga stöden och finansiering från strukturfonderna. Detta arbetssätt har haft både symbolisk och praktisk relevans. Flera aktörer framhöll den symboliska betydelsen av att visa på delaktighet och hur medborgare, företag och kommunen strävar mot gemensamma mål. Småföretag och hushåll i kommunen har därigenom fått klart bättre förutsättningar att nyttja tekniken än om de inväntat marknadens utbud, som sannolikt sent skulle ha nått dessa perifera områden.

Nätverk följer konflikter

Nätverk och partnerskap är informella arrangemang, som saknar stabila strukturer för konfliktlösning. Konflikter kan sägas hanteras eller undvikas genom att frågan formas och avgränsas på ett sådant sätt att problematiska aspekter och aktörer exkluderas. Starka nätverk domineras av starka aktörer som inte släpper in, och behöver inte heller släppa in, vem som helst. Det har varit väldigt tydligt i dessa fall, där inga partipolitiska konflikter kunnat identifieras. Däremot har det i alla kommuner funnits en eller ett par drivande aktörer som oavsett partitillhörighet eller om de är företagare eller har andra intressen kunnat driva frågor om IT-investeringar och förändringar av arbetsmarknaden på ett strategiskt sätt. Det mest framträdande exemplet var ett kommunalråd, som redan innan hon fick den posten, talade mycket visionärt om IT och dess betydelse för möjligheterna att skaffa försörjning och utbildning i glesbygdsområden. I egenskap av kommunal-

råd drev hon i samverkan med andra i nätverk bland annat frågor om utbyggnad av IT-infrastruktur, utbildningar och en allmän opinionsbildning för betydelsen av IT för ortens överlevnad. Det visar att även svaga gruppers intressen kom fram då hon politiskt drev visionen om ett IT-samhälle för alla (långt innan propositionen med samma namn). Men i andra kommuner där företag varit drivande och där investeringar i IT-infrastruktur har betraktats som projekt med kortsiktiga vinstkrav har det mer kommit att handla om åtgärder för de redan etablerade grupperna med hög IT-användning. Detta belyser hur nya klasskillnader kan komma att skapas, vilket i den internationella debatten benämns "Digital Divide" (se bl a Castells 2001). Det innebär att den drivande aktörens egen sociala tillhörighet och den arena han/hon främst agerar på blir avgörande för hur frågan kommer att hanteras lokalt.

Utvecklingen av lokala partnerskap, nätverk och formandet av nya arenor kan ses som ett smörjmedel då den institutionella kontexten inte möter upp mot den omtolkade situation som präglar aktörs- och organisationsnivån (Westholm 2000). Syftet med att kringgå de institutionella ramarna (vilket i sig kan vara en risk) var i alla de studerade fallen att samordna olika resurser och intressen för att stärka arbetsmarknaden och därmed kunna behålla befolkningen. Lundqvist (1995) hävdar att de främsta motiven för en kommun att delta i samverkan är stordriftsfördelar och grannskapsprincipen. Att dela resurser är en stordriftsfördel och att värna det lokala, både vad gäller arbetsmarknad och social samhörighet, är en typ av grannskapsprinciper. Platsen eller den lokala identiteten har stor betydelse för att lokalt upprätthålla verksamheter genom samverkan. I det praktiska dagliga agerandet

blir "smörjmedlet" ofta att verksamheter organiseras som tidsbegränsade projekt.

Styrning steg för steg

Då helhetssyn och allas delaktighet inte betraktas som grundläggande utgångspunkter är frågan hur målen kan nås. Men det har visat sig att genom att hantera en liten del av den politiska frågan i taget och styra "bit för bit" lyckas man ofta nå långt. Det kan vara att hjälpa ett par mindre företag med infrastruktur eller att skapa utbildningar kring IT, som gör människor attraktiva på en föränderlig arbetsmarknad. Endast i ett fall har förändringarna av arbetsmarknaden ersatts med stora nyetableringar. I de andra kommunerna har det handlat om ett flexibelt gemensamt agerande där olika resurser används för att hantera vad som upplevs som lokala problem. Det innebär samtidigt att lokala resurser som exempelvis det geografiska läget, kunskaper eller kontakter betraktas som resurser istället för restriktioner för utvecklingen av arbetsmarknaden lokalt. Undantag är etableringarna av några call-centers, vilkas långvariga överlevnad dock ifrågasätts lokalt. Således kan omtolkningen av resurser till restriktioner i sig innebära att förutsättningarna för den lokala arbetsmarknaden ändras.

En governanceanalys utgår i hög grad från traditionella politiska aktörer och deras problemformuleringar. Därför uppmärksammas främst nätverk kring politiska aktörer och hur de avgränsar frågorna, sannolikt för att undvika konflikter. Även om nätverk hotar att undergräva den demokratiska legitimiteten, så fungerar de smidigt för att samordna resurser och kringgå institutionella ramar som annars skulle begränsa möjligheterna att styra den lokala arbetsmarknaden på ett sådant sätt att den utvecklas och blir attraktiv även i vad som kallas ett IT-sam-

hälle. Om den lokala arbetsmarknaden istället betraktas som ett innovationssystem som ställs om för att fungera väl i IT-samhället kommer andra aspekter att uppmärksammas.

Innovationssystem för IT-samhällets arbetsmarknad

Teoribildningen kring innovationssystem är inte en strikt sammanhållen teori, utan består snarare av olika ansatser för att beskriva och analysera nyskapandets karaktär och egenskaper. Edquist m fl (1997) använder därför begreppet "conceptual framework" för att beskriva innovationssystem som utgår från att en ekonomi är ett komplext och varierat system. I systemet skapas hela tiden nya möjligheter och ses således ur ett evolutionärt perspektiv. Ett innovationssystem har av innovationsforskaren Edquist definierats som:

... inbegripande alla viktiga faktorer som påverkar utveckling, spridning, och utnyttjande av innovationer liksom relationerna mellan dessa faktorer (Edquist 2002, s 248).

Innovationssystemansatsen utgår från att teknik och samhälle är intimt förknippade i ett socio-tekniskt system. Det innebär att man inte kan förstå förändringar (innovationer) utan att ta hänsyn till hela "system" utveckling över tid. Innovationer genereras i interaktion mellan olika aktörer, som samverkar i nätverk och utvecklar en institutionell kontext av nya arenor där aktörer möts, vilket således liknar governanceansatsen. Men betoningen ligger främst på företags-ekonomiska analyser och ekonomiska drivkrafter och betydelsen av olika former av styrning analyseras sällan explicit, därför finns ett behov av att länka samman innova-

tionssystem med teorier om governance. I en snäv mening betyder innovation en ny produkt eller process, som oftast relaterar till teknisk utveckling och i en något vidare mening "nya kombinationer", som mer beror på organisationsprinciper.

Innovationssystem som analysmodell skiljer på produkt- och processinnovationer (Edquist 2002). Processinnovationer handlar om *hur* varan eller tjänsten produceras. Produktinnovationer handlar om *vad* som produceras. IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet är dels i sig en teknisk produktinnovation, men det är först när processinnovationer förändrar exempelvis tillverkningsprocesser, marknadsföring och organisering av offentlig verksamhet som en utveckling av arbetsmarknaden kan ske. Etableringen och användningen av bredband skapar förändringar både i produkt- och processinnovationer. De är intimt förknippade och vad som förändras beror på människors kännedom om de verksamheter där innovationen sker. Då aktörer binder samman sin kunskap och sina erfarenheter av verksamheten med de möjligheter som IT-samhället och dess förändrade kommunikationsmöjligheter erbjuder så kan nya processer komma till stånd och utveckla arbetsmarknaden och lokalsamhället. De som skapat de tekniska produktinnovationerna hade inte kunnat utveckla de tillämpningar som idag finns, utan det sker utifrån god kännedom om sammanhangen. Därför finns idag innovationer som exempelvis tidningsredaktioner spridda över landet/globen, hemsidor över hur älgjakten fortskrider och sågverk i norra Ryssland som övervakas från den svenska skärgården.

Innovationssystem på en plats

Utvecklingen av innovationssystem äger rum på en plats och organiseras av de aktörer

som verkar där. De som ingår i "folket" på platsen har inflytande över platsen och dess resurser, bland annat genom det kommunala planmonopolet. Det har visat sig att där befolkningstätheten är hög och företagen många är betalningsviljan för infrastrukturinvesteringar så pass hög att marknaden till synes spontant löser frågan. Däremot på platser med glesare befolkning och färre växande företag saknas betalningsvilja och därmed även marknadsaktörernas utbud. Här kompletterar staten marknaden genom att nyttja residualpolitiken. Analyser baserat på innovationssystem visar på förändringar i lokala sammanhang och betydelsen av geografisk närhet. Sociala kontakter och närhet är viktigt för möjligheten att inom ett innovationssystem dela på erfarenheter och kunskap för att vidareutveckla innovationer. I informationssamhället är kunskap en av de viktigaste resurserna och närhet till kunskapsbärande institutioner, som universitet och liknande, har därför visat sig vara betydelsefullt. Men avståndet kan inte enbart mätas i geografiska termer. Det upplevda avståndet har i många fall visat sig vara annorlunda, men i samtliga fall avgörande. I Åre och Norsjö fanns en mycket större benägenhet att resa till universitet trots att det kunde vara upp till tjugofem mil enkel resa, men de åtta milen från Valdemarsvik till närmaste universitet var för de allra flest ett oöverstigligt avstånd. Det visar att innovationssystemens gränser ofta är mer socialt än geografiskt betingade.

Innovationssystemansatsen öppnar för ett vidare förhållningssätt till vad som betraktas som lokal och regional utveckling och ställer krav på nya former av styrning. Kommuner och regioner behöver verktyg och vägledning för hur sådana processer bör hanteras. Hur tekniken tas emot och hur

arbetsmarknaden ändras beror på hur innovationssystemet utvecklats. Det var väldigt tydligt i Finspång, där det klart framgick att de stora företagen försett sig med den IT-infrastruktur de hade behov av, och inte hade ytterligare intresse av att dela den med andra och att bidra till att få det lokala innovationssystemet att ta steget in i IT-samhället. Därför var användningen av IT bland småföretag och hushåll i Finspång lägre än i de andra studerade kommunerna. Det innebär att innovationssystemets utveckling bromsas av att aktörer kan avgränsa sina intressen och ansvarsområden. Hur en ny teknik förhåller sig till äldre teknik beror mer på hur användarnas kunskap och kompetens skapas och lärande sker, än ren tekniska prestanda eller produktivitetmått. I de flesta kommuner påtalades därför betydelsen av att det fanns goda utbildningsmöjligheter i kommunen, exempelvis högre yrkestekniska utbildningar (som ibland drevs på distans), men även enklare utbildningar som KomVux och Datortek framhölls. Olika arbetsformer med IT i ungdomsskolan ansågs mycket viktigt både för elevers och lärares utveckling. Drivkraften i ett innovationssystem är viljan att lära nytt och att utveckla verksamheter och människor (Ellegård m fl 2000). Ett problem var dock att resultaten dröjer och att utbildning får ses som en långsiktig investering.

Innovationspolitik

Innovationspolitikens intervention på marknaden sker, enligt Edquist (2002), i två steg. För det första genom att det finns ett problem, det vill säga marknadens misslyckande måste vara känt och accepterat. För det andra att staten – eller här kommunerna – har förmåga att lösa problemet (Edquist 2002, s 247). Det vanligaste exemplet på lyckad tidig intervention är de nordiska

staternas standardisering för NMT450 som lade grunden för utvecklingen av mobiltelefonibranschen. Denna två-steps process har framträtt tydligt i de här studerade fallen. I flera kommuner har det varit svårt att motivera utbyggnaden av IT-infrastruktur innan medborgare, företagare och andra aktörer upplever ett behov av förbättrad IT-infrastruktur. Det råder idag ett starkt "vänta-se" läge, som bromsar utvecklingen då olika aktörer verkar invänta varandra. De kommuner som ändock varit framgångsrika är de som själva visat på nyttan av infrastrukturen och i sina olika roller fungerat som förebilder, exempelvis att hålla ett kommunfullmäktigesammanträde med videokonferensanläggning som i Färgelanda eller att utveckla interaktiva tjänster inom äldreomsorgen som i Valdemarsvik och Norsjö. Processer då aktörer identifierar problem är komplicerade, då olika tolkningar ställs mot varandra och olika aktörer har olika förmåga (maktresurser) att uttrycka sina tolkningar. Kommunens möjlighet att vara en förebild och våga ta risker (vars konsekvenser oftast är mindre än i enskilda företag) har visat sig vara framgångsrikt för att utveckla innovationssystemet.

Studier av lokala och regionala innovationssystem har visat att innovation i ett företag nästan alltid sker i samverkan med någon annan part, vanligen leverantörer eller privatkunder (Edquist m fl 1999). En snarlik studie av storstadsområdets respektive glesbygdens innovationssystem i Canada visar på betydelsen av nätverk för att skaffa information för utveckling i företag, men dessa nätverk var i båda regionerna såväl lokala, nationella som globala (Doloreux 2002). Men innovationsystemsansatsen problematiserar inte aktörernas motiv och maktrelationer för att delta i sådana nätverk på samma sätt som kan göras med stöd

av governanceteorier. Det innebär att man kan identifiera nätverk av företag och andra aktörer, vilket framgått även i dessa fall, men inte avgöra deras betydelse för processen. Företags anpassning till IT-samhället har i flera fall drivits på just av kunders och leverantörers krav på IT-prestanda och att vissa tekniska applikationer nyttjas. Men för flera mindre företag har det bromsats av brister i infrastrukturen. Kommunens roll bör då vara att underlätta och förbättra tillgången till infrastruktur, vilket dock har visat sig vara svårt för mindre kommuner i perifera områden (Wihlborg & Johansson 2002). Det visar att makt är en relevant förklaringsaspekt trots att det inte problematiseras djupare varken i innovationssystem eller governance, som trots sitt ursprung i statsvetenskapen mer fokuserar hur policyprocesser utvecklas än varför.

Makt – en förklaring som saknas

I båda analysansatserna diskuteras nätverk och samverkan mellan aktörer. Men det finns ingen klar diskussion om varför aktörer deltar, det vill säga betydelsen av deras inbördes maktrelationer. Makt mellan aktörer är vad som skulle kunna förklara de olika utfallen i de olika processerna och synliggöra inte bara vad som är lämplig styrning av ett framgångsrikt innovationssystem, utan också hur och varför det utvecklas. I alla studerade fall framgår det att aktörerna lär sig att förnya arbetsmarknadspolitiken genom samverkan, men graden av samverkan och vad de lär sig är i hög grad beroende av deras inbördes maktrelationer.

Sabatier och Jenkins-Smith (1993) ser just lärande som grunden för policyförändringar och hävdar att lärande i lokala processer grundas på ett kontinuerligt utbyte av kunskaper och resurser. Men aktörers tillgång

till resurser betingas av deras makt i relationer med andra aktörer. Det vill säga om de har förmåga att få andra aktörer att agera annorlunda, vilket kan vara att lära sig något nytt. Resurser, som ger starkare positioner (mer makt), har i dessa fall visat sig vara extern finansiering för olika projekt eller möjligheten att omtolka institutionella förutsättningar, som exempelvis arbetsförmedlingens chef som krativt lyckas nyttja olika finansieringsformer och utbildningssystem på ett bra sätt för lokalsamhället och dess invånare. Analysen grundad på innovationssystem synliggör främst ekonomiska resurser eller resurser som kan sägas omsättas till ett ekonomiskt monetärt värde. En maktanalys adderad till denna ansats skulle således å ena sidan sannolikt överbetona ekonomiska resurser. Däremot en analys grundad på governance ser andra resurser, främst politiska auktoritetsresurser. Därför skulle en maktanalys grundad i governanceansatsen å andra sidan sannolikt överbetona politiska resurser. Därför borde dessa båda analysansatser knytas närmare för att på så sätt ge verktyg för att förstå hur kommunala arbetsmarknader utvecklas som konkurrenskraftiga innovationssystem.

Samma sak med olika ord – eller två förhållningssätt

Båda analysansatserna syftar till att uppmärksamma hur och varför aktörer från andra samhällsområden än de traditionellt politiska (governance) eller ekonomiska (innovationssystem) deltar i att forma lokal utveckling och politik, i vid mening, och hur nya arenor och samverkansformer skapas och nyttjas. Analyserna ovan visar att de två tillsynes olika analysansatserna till stor del handlar om att sätta olika begrepp på samma samtida företeelser. Det beror på att det är

teoretiska utvecklingar som skett inom olika disciplinära fält för att förstå snarlika processer i omvärlden. Det har lett till att begrepp som nätverk, samverkan, geografisk närhet etc har något olika betydelser i de olika analyserna. Därför behövs mer forskning som binder samman de båda perspektiven, eftersom de i den vardagliga policyutformningen i kommunerna berör samma processer.

Betydelsen av institutionella förutsättningar är tydliga i båda analyserna och nätverk anses fungera som arenor för att överbrygga institutionella hinder. Samordning av resurser och intressen sköts i nätverk så att den lokala ”nyttan” ökar, jämfört med om frågan hanterats i de traditionella ”stuprörsmo­dellerna”.³ Likartade institutionella förutsättningar som EU-medlemskap, nationella policyer och flexibilitet kommer ofrånkomligen att ta sig olika uttryck i olika lokala sammanhang, eftersom olika resurser är tillgängliga och förutsättningarna för den lokala arbetsmarknaden varierar.

I de nätverk där aktörer tydligare betraktade resurserna som gemensamma, vilket Rhodes och Marsch (1992) kallar en policygemenskap, gynnas lärande mer och nätverken blev stabilare. Där var sannolikheten högre för en mer långsiktigt positiv utveckling och en bredare förståelse för förändringsinriktade åtgärder på arbetsmarknaden. Men många aktörer har påtalat att det är svårt att dela resurser, då tillgängligheten ofta är kortsiktig, som exempelvis struktur-

3. ”Stuprörsmo­deller” är ett begrepp som används i debatten för att visa att olika politikområden inte integreras. Det leder i praktiken ofta till att exempelvis förvaltningar som hanterar snarlika frågor kan motverka till och med gemensamma syften, som exempelvis försäkringskassan och arbetsförmedlingen.

fondsmedel och åtgärder som Datorteken. Offentlig maktutövning har länge präglats av en grundsyn om att en jämn och "rättvis" resursfördelning är eftersträvnsvärd, men nya styrmodeller präglas snarare av att en ojämn resursfördelning befästs. Legitimiteten för dem som hanterar konflikterna följer inte heller den representativa demokratins modell. Det är inte säkert att alla kommer till tals och att majoritetens perspektiv "vinner". Ojämn resursfördelning mellan olika intressens utjämnas inte heller. De resursstarkas åsikter framkommer därför oftare och de dominerar nätverken och i diskussioner om politisk styrning. Governance som modell bortser i hög grad från frågan om representativitet och den därtill knutna frågan och legitimitet. Därför måste den grundläggande förståelsen av konsensus ses mot bakgrund av att konsensus råder enbart mellan dem som inkluderas (Hudson 2002). Således måste båda perspektiven vidgas för att i demokratisk mening kunna inkludera alla dem som berörs av och kan påverka hur den lokala arbetsmarknadspolitikens formas.

Geografisk närhet spelar roll, liksom kunskapsutbyte och det lokala sammanhanget – eller den sociala kontexten. Därför är det viktigt att skapa miljöer för lärande där olika aktörer möts och kan utveckla det lokala innovationssystemet. Sådana miljöer kan skapas genom att kommuner agerar som förebilder för att visa på möjligheter och därmed vilka problem som kan hanteras. Även det geografiska läget i det fysiska rummet visar sig avgörande i IT-samhällets diskussioner om platsobundenhet. Det innebär att oavsett var vi är så behövs tillgång till infrastrukturen för att därigenom kunna ha bättre kontakter med människor på andra platser. För att stärka den lokala arbetsmarknaden på en plats krävs således att

möjligheten till kommunikationer på olika sätt utvecklas.

Analysen baserade på innovationssystem sätter företagen i fokus och därmed frågan om innovationer är lönsamma, vilket ofta leder till den begränsade slutsatsen att företagets välgång är det samma som samhällets välgång. För att förändra arbetsmarknaden lokalt krävs att de policyer som utvecklas är förankrade i de problem som människor och företagare lokalt upplever, därför måste även andra politiska mål än rent ekonomiska inkluderas. Det är då viktigt att klargöra vems problembild som framkommer, så att alla känner sig inkluderade och att arbetsmarknaden inte utvecklas i en sådan riktning lokalt att några alltid exkluderas.

Möjligheterna att styra utvecklingen av arbetsmarknaden betingades tydligt av tillgången till resurser, vilka främst är människor som kreativt kan utveckla kommunen och dess arbetsmarknad. Det är viktigt att dessa personer har förmåga och möjlighet att bygga nätverk som kan möta upp till de förväntningar på arbetsmarknadens utveckling som befolkningen och utomstående aktörer ställer. Förändring av den lokala arbetsmarknaden var dock inte en partipolitiskt konfliktfylld fråga, varför den ofta hamnade i "skymundan". Till vardags handlade det helt enkelt om att hantera och manövrera förändringar genom nätverk. Men de långsiktiga strategiska frågorna för arbetsmarknaden i en kommun måste ändå lyftas fram av förtroendevalda och tjänstemän inom förvaltningens institutionella ramar.

Governance kan dels ses som ett normativt förhållningssätt om hur det bör vara och hur samhället bör utvecklas och dels som ett teoretiskt analytiskt förhållningssätt kring hur vi kan iaktta och förstå empiriskt intressanta företeelser som inte annars skulle

kunna uppmärksammas. På samma sätt fungerar analyser av innovationssystem och tanken på ett fungerande innovationssystem som modell för utveckling. Det innebär att studier av politik och förvaltning i ett governanceperspektiv går hand i hand med utvecklingen av och förändringar i ekonomi, politik och förvaltning. De som utvecklar lokalsamhällen och dess arbetsmarknader talar ofta om samma sak på olika sätt. Därför behövs såväl forskning som praktik där erfarenheter från de två ansatserna binds samman.

Referenser

- Beckman S (1995) "En världsbildande teknik" i Karlsson M & Sturesson L (red) *Världens största maskin. Människan och det globala telekommunikationssystemet*. Carlssons förlag, Stockholm.
- Bell D (1973) *The Coming of Post-industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. Basic Books, New York.
- Bladh M (2002) "Informationssamhället?" Stencil, Arbetsnotat 231, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet.
- Castells M (2001) *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business, and Society*. Oxford University Press, Oxford.
- Doloreux D (2002) "Regional Innovation Systems in Canada: A Comparative Study" Stencil, Arbetsnotat 245, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet.
- Edquist C (red) (1997) *Systems of Innovations. Technologies, Institutions and Organizations*. Printer, London.
- Edquist C, Eriksson M-L & Sjögren H (1999) "Collaboration in Product Innovation in the East Gothia Regional System of Innovation" *Enterprise & Innovation Management Studies*, vol 1, s 37-56.
- Edquist C (2002) "Innovationspolitik och innovationssystem" i Sturesson L m fl (red) *Spänningsfält. Tekniken Politiken Framtiden*. Carlssons förlag, Stockholm.
- Ellegård K, Eriksson M-L & Wihlborg E (2000) *Regional utvecklingskraft genom lärande aktörer*. Working paper nr 20, SIR, Östersund. (<http://www.sir.se/pdf/wp%2020.pdf>).
- Hudson C (2002) "The New Swedish Regional Policy: Regional Partnerships – Institutions for Building Social Capital and Strengthening Democracy within the Region?" Paper presenterat vid UniZon conference, Vaasa Finland 020219-20 och Governance på svenska, Ulfshyttan 020819-20.
- Lindgren C, Lindgren K & Lindman C (1996) *IT och Internet i kommunerna. Är det lönsamt?* Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Stockholm.
- Lindkvist-Scholten C (1999) *Kvinnors försörjning på landsbygden. Exempel från mål 5(b) området*. Licentiatavhandling, Kulturgeografiska institutionen, Lunds universitet.
- Lorentzon S (1999) "ICT-användning i företag: förändringar under 1990-talet och dator-kommunikation i små tillväxtföretag" Stencil, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Lorentzon S (2002) "IT:s roll som lokalisering-faktor i perifera regioner: förändringar under 1990-talet belysta med exempel från de 'IT-aktiva' kommunerna Arvidsjaur, Åre, Sotenäs och Ronneby" Stencil, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Lundqvist L J (1995) "Kommunal samverkan. Ett strategival i tiden" i Lundqvist L J & Pierre J (red) *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur, Lund.
- Pierre J (2000) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Regeringens proposition (1999/2000:86) *Ett informationssamhälle för alla*.
- Rhodes R & Marsh D (1992) "New Directions in the Study of Policy Networks" *European Journal of Political Research*, vol 21, s 181-205.
- Sabatier P & Jenkins-Smith H (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder.
- Stoker G (1998) "Governance as Theory: Five Propositions" *International Social Science Journal*, vol 155, s 17-28.
- SOU 1999:85, *Bredband för tillväxt i hela landet, närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. Betänkande från IT-infrastrukturutredningen*. Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Sundqvist G (2001) "Bredbandspolitik: En tekniksociologisk analys av kommunala bredband" STS research reports, nr 2, Stencil, Göteborgs universitet.

- Westholm E (2000) "Partnerskap. Ett modeord eller ett nytt samhälle? Erfarenheter från ett europeiskt forskningssamarbete" Stencil, Dalarnas forskningsråd, Falun.
- Wihlborg E (2000) *En lösning som söker problem: Hur och varför lokala IT-policyer utvecklas i landsbygdskommuner*. Doktorsavhandling. Institutionen för tema, Linköpings universitet.
- Wihlborg E & Johansson M (2002) "Stadsnät som lokal attraktionskraft i nätverkssamhället" Stencil, CKS Arbetsnotat 28, Linköpings universitet.
- Åström J (1999) "Digital Demokrati? Idéer och strategier i lokal IT-politik" i Amnå E (red) *IT i demokratins tjänst*. SOU 1999:117. Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Åström J & Goldkuhl G (1998) *IT och kommunerna; en översikt*. Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Östlund B (1995) *Gammal är äldst. En studie av teknik i äldre människors liv*. Doktorsavhandling. Institutionen för tema, Linköpings universitet.