

Sveriges politiska rum förändras

Hur kan vi förstå processerna bakom bildandet av nya
politiska rum?

Abstract

In recent years there has been an intensive discussion about how Sweden should be organized in the future. At the turn of 2010/2011 six Halland communes formed Region Halland.

In this thesis the changes of the Swedish state space are studied through a theoretical approach which focuses on the spatial selectivity. By the concept of spatial selectivity the political-economic aspects of spatial change may be analyzed. Spatial selectivity results from the relational interplay between the geographies of inherited state structures and emergent strategies to transform and/or instrumentalize the geographies of state power. The core of the analysis is to understand the actors' in relation to the structural environment.

But how did this process led to the formation of Region Halland? What political and economic processes lie behind?

I conclude that the economic crisis during the 1990's, together with the Swedish EU membership, had a deep impact on the reformulated Swedish regional policy in the late 1990's. This in turn led Sweden to decentralize the regional level. As crucial for the part of Region Halland, was it that Kungsbacka commune never came to be incorporated in a western Swedish region, though it looked as a likely possibility for a while.

Nyckelord: rescaling, politiska rum, region, spatial, selektivitet, SRA, Strategic Relational Approach, process, Halland.

Antal ord: 14519

Innehållsförteckning

1	Inledning och forskningsproblem	1
1.1	En samhällsdiskussion.....	1
1.2	En halländsk region?	2
1.2.1	Inledande syftesbeskrivning.....	3
1.3	En samhällsvetenskaplig diskussion	3
1.3.1	Förändras det politiska rummet?	4
1.3.2	Varför förändras det politiska rummet?	4
1.3.3	Därför förändras det politiska rummet	5
1.4	Syfte och analysuppgifter i sammanfattning	5
1.4.1	Frågeställningar	6
1.5	Disposition	7
2	Uppsatsens Metod	8
2.1	Inledning.....	8
2.2	Kritisk realism	8
2.2.1	Orsak och verkan.....	9
2.3	Forskningsstrategi	9
2.3.1	Process-spårning.....	10
2.4	Fallstudiedesign.....	11
2.4.1	Fall ut av vad – och när?	11
2.5	Forsknings teknik	12
2.5.1	Material	12
3	Uppsatsens övergripande teoretiska approach	14
3.1	Inledning.....	14
3.2	Aktörer och Strukturer	14
3.2.1	Meso- och makronivå.....	14
3.2.2	Förbindelselänkar mellan storleksnivåer.....	15
3.3	SRA – en strategiskt-relationell approach.....	16
3.3.1	Bortom aktör eller struktur	17
3.3.2	Som länk mellan ontologi och operativ teori	17
4	Mot en förståelse av det politiska rummets förändring	18
4.1	Inledning.....	18

4.2	Det politiska rummet	18
4.2.1	Rummet är en process	19
4.2.2	Rummets polymorfiska form	19
4.2.3	Rummets skalnivåer	19
4.3	Hur selektering uppstår – samt hur strategier formas och selekteras	20
4.3.1	Hur selektering uppstår	20
4.3.2	Hur strategier formas och selekteras	21
4.4	Uppsatsens analysmodell	24
4.5	Tillämpning av teori och metod	25
5	Processen bakom bildandet av Region Halland.....	26
5.1	Den svenska regionfrågan – en bakgrund	26
5.2	Hur en tid av utredningar leder till regional försöksverksamhet, och hur detta blev del i en ny regional näringspolitik (1992-1998).....	26
5.2.1	Integrerad form – från utredning till politik	26
5.2.2	Begränsad form – försöksverksamhet och tillväxtavtal	28
5.2.3	Hur vi kan förstå denna utveckling	29
5.3	Hur regional näringspolitik – blir regional utvecklingspolitik (1999-2003) 30	
5.3.1	Integrerad form – hur försöken utvärderas och förlängs.....	31
5.3.2	Begränsad form – Från Halländskt tillväxtavtal till kommunala samverkansorgan	32
5.3.3	Hur kan vi förstå denna förändring	33
5.4	Hur regional utvecklingspolitik blir regional tillväxtpolitik (2004-2008)	34
5.4.1	Integrerad form – tillväxtprogrammets betydelse, och hur halland lämnar ett gemensamt remissvar.....	34
5.4.2	Begränsad form – regionen lyfts fram, och tillväxtmålet vässas	36
5.4.3	Hur vi kan förstå denna utveckling	37
5.5	Hur försöksverksamheten görs permanent, och hur Halland fick motsvarande ansvar (2009-2011).....	37
5.5.1	Integrerad form – med stöd av partnerskap.....	37
5.5.2	Begränsad form – försöksverksamheten permanentas	38
5.5.3	Hur vi kan förstå denna utveckling	39
6	Avslutande diskussion	41
6.1	En process i sammanfattning – med fokus på de formativa momenten.....	41
6.1.1	Reflektioner kring framtida teoriutveckling.....	42
7	Executive summary.....	44
8	Referenser.....	47
	Litteratur	47
	Offentligt material.....	48
	Hemsidor.....	49
	Övrigt material	50

1 Inledning och forskningsproblem

1.1 En samhällsdiskussion

Under senare år har det förts en intensiv diskussion om hur framtidens Sverige skall organiseras. Diskussionen bottnar i de ekonomiska utmaningar som den offentligt finansierade välfärden står inför.

2003 tillsatte sittande regering en parlamentarisk kommitté (Ansvarskommittén). I uppdraget låg att se över uppbyggnaden av, och uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. (SOU 2007:10 s. 55). Syftet med översynen var att förbättra samhällets möjligheter att hantera framtidens välfärdsåtaganden och förmåga att bidra till ekonomisk tillväxt (ibid. 69). Den slutsats som kommittén drar är att Sverige för att klara av detta behöver reformera och stärka den regionala nivån (ibid: kap. 5). Diskussionen sträcker sig emellertid längre tillbaka än så. Ulf Johansson pekar på att sedan Sveriges inträde i EU 1995 har samtliga (SOU) utredningar¹ av den så kallade regionfrågan visat på behovet av en tydligare och stärkt regional nivå (Johansson 2009: 4).

Diskussion har alltså handlat om *hur* Sverige skall delas in på regional nivå, och om *vad* dessa nya regioner ska få bestämma. Det övergripande syftet är att rusta Sverige för att klara de ekonomiska och politiska utmaningar som den offentligt finansierade välfärden står inför.

Genom detta nedslag skall två relevanta aspekter belysas. För det första framträder en politisk-ekonomisk aspekt. Hur skall samhället organiseras för att leva upp till medborgarnas krav på kvalitet i välfärden och samtidigt kunna generera ekonomisk tillväxt? Ansvarskommittén menar alltså att den regionala nivån behöver reformeras och stärkas. Det innebär, för det andra, en aspekt av nivåförändring. Ett visst beslutsfattande föreslås då delegeras neråt från statsnivå till regional nivå. På så vis kan förslaget beskrivas som ett ställningstagande för att Sverige som *politiskt rum* ska förändras. I den här uppsatsen är det just dessa förändringar av Sverige som politiskt rum som ligger till grund för själva undersökningen.

På Region Hallands hemsida konkretiseras innebörden av vad en sådan utveckling i praktiken inneburit. I nästa avsnitt illustreras den halländska frågan med hjälp av en broschyr framtagen av Region Halland. Genom det halländska exemplet framträder en tredje aspekt. Därmed kan uppsatsens principiella problem ringas in.

¹ Utredningarna som avses inbegriper, utöver Ansvarskommittén (2007), Regionberedningen (1995) och Parlamentariska regionkommittén (2000).

1.2 En halländsk region?

”Den 1 januari blev Halland en egen region, av samma typ som Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Ansvaret för en lång rad områden som rör utvecklingen i Halland samlades då i en enda organisation, som får uppdraget att verka för utveckling och tillväxt, och för att erbjuda en god hälso- och sjukvård.”²

Genom detta utdrag framträder såväl den politisk-ekonomiska aspekten som den av stärkt regional nivå. Därutöver sätts fingret på något *nytt* i det att Halland som nybildad *region* får ett ökat regionalt ansvar. Det innebär att det blir relevant att tala om ett *nytt* politiskt rum. Med det *nya* avses den rumsliga aspekt av förändring som infinner sig i och med att Region Halland bildats.

Det politiska rummet utgör ett av uppsatsens nyckelbegrepp och diskuteras ingående i kapitel 4.2. För stunden avser begreppet endast ett territoriellt avgränsat område (ex: en stat eller kommun) med juridiskt och administrativt ansvar inom det territoriella området.

Det faktum att de halländska kommunerna gick samman och bildade Region Halland, efter det att ett antal regeringsbeställda utredningar rekommenderat stärkt regional nivå, kan ge sken av att ha varit en i någon mån deterministisk process. Det kan därför vara lämpligt att nyansera denna bild något, samt att försätta den halländska regionbildningen i ett vidare sammanhang.

De sex halländska kommuner som vid årsskiftet 2010/2011 bildade Region Halland utgörs av Falkenbergs, Halmstads, Hylte, Kungsbacka, Laholm och Varbergs kommun. Vid en okritisk läsning av *Nu Blir Halland en Region!*³ är det lätt att imponeras över hur tätt sammansvetsade de halländska kommunerna tycks vara i sin gemensamma strävan av att utveckla Region Halland. Enligt samma broschyr är det tack vare en politisk och geografisk samsyn som kommunerna menar att de fått klartecken från riksdagen att bilda region. Att dessa kommuner gått samman och bildat region kan dock inte sägas ha varit en självklarhet. Faktum är att flera intressanta spänningar förelåg bildandet av Region Halland.

Exempelvis stod Kungsbacka – som ensam halländsk kommun – bakom Västsverigeutredningen från 1992. De ställde sig därmed positiva till att slå samman NORP-länen⁴ för att på sikt bilda en så kallad stor-region (Johansson 2004: 30-1). En vecka senare framfördes i ett yttrande med avseende på Västsverigeutredningens förslag, att om *”historiska och kulturella hänsyn tagits borde Laholms kommun snarare tillhöra Skåne-regionen än Västsverige”*.⁵ Västsverigeutredningen publicerades 1992, men utredningsförslag om att dela upp Halland i olika regioner har förekommit även i närtid. Ansvarskommittén pekar på att norra Halland är starkt knutet till Göteborg och betraktar Kungsbacka kommun

² Informationen går att hitta på Region Hallands hemsida.

³ Broschyren finns i pdf-format via <http://www.regionhalland.se>

⁴ N=Hallands län, O=Göteborg- och Bohuslän, R=Skaraborgs län samt P=Älvsborgs län.

⁵ Uttalandet citeras ursprungligen i (Johansson 2004: 31) och härrör ifrån Kommunledningskontoret i Laholms kommun.

som en förortskommun till Göteborg. I växande utsträckning anses detta gälla även för Varberg och Falkenberg (SOU 2007:10, s.291). På uppdrag av Ansvarkommittén undersökte Nutek hur framtidens arbetsmarknadsregioner troligen kommer att se ut. Enligt Ulf Johansson skulle en lösning som utgår ifrån dessa arbetsmarknadsregioner innebära drygt 50 "regionkommuner". (Johansson 2009: 37). Med det förslaget skulle norra Halland ingå i Göteborgsregionen medan den södra delen skulle införlivas i Halmstadsregionen (NUTEK 2006:18, s. 80ff).

I kapitel 1.3 ska de två inledande avsnitten kopplas till några för uppsatsen avgörande samhällsvetenskapliga resonemang. Innan dess följer en första syftesbeskrivning, därmed presenteras det principiella problem som kommer att behandlas i uppsatsen.

1.2.1 Inledande syftesbeskrivning

Av ovan att döma förelåg således vissa interna meningsskiljaktigheter inom Halland. Därutöver fanns flera förslag om att, på ett eller annat sätt, dela Halland. Trots detta utgör Region Halland sedan den 1 januari 2011 en egen region.

Men hur gick denna process till som ledde till bildandet av Region Halland? Vilka politiska och ekonomiska processer ligger bakom? Stämmer det som broschyren framhäver, att det var en politisk och geografisk samsyn som var avgörande för regionbildningen?

Idag finns ytterligare tre regioner i Sverige (Skåne, Västra Götaland och Gotland). Runt om i landet förs diskussioner på olika nivåer som syftar till att inrätta nya regioner.⁶ Hur skall den relativt snabba process som ledde fram till bildandet av Region Halland förstås mot bakgrund av rådande samhällsförändringar?

Den här uppsatsen vill, genom att anlägga ett politiskt-ekonomiskt fokus på inrättandet av Region Halland, förstå dessa bakomliggande processer. För att uppnå det syftet har följande två frågeställningar konstruerats:

- Hur gick processen till som ledde till bildandet av Region Halland?
- Vilka formativa moment kan urskiljas i processen som kom att leda till bildandet av Region Halland?

Det principiella problem som uppsatsen har att brottas med handlar då om att söka förstå varför det politiska rummet förändras.

1.3 En samhällsvetenskaplig diskussion

⁶ Exempelvis förespråkar Folkpartiets Regiongrupp i Jönköpings län ett Region Östra Götaland med Småland/Öland och Östergötland. Ett Förslag som finns tillgängligt via www.folkpartiet.se.

1.3.1 Förändras det politiska rummet?

Ett uppmärksammat fält inom samhällsvetenskapen det senaste decenniet är forskning inriktad mot förändringar av nationalstaten och dess funktionsätt.⁷ I grund och botten kan den samhällsdiskussion som tidigare refererats till, och som illustrerats av det halländska exemplet, ses som en återspeglning av en större diskurs som förs runt om också i forskarvärlden.

Montin & Hedlund har beskrivit hur relationen mellan stat och samhälle har förändrats. Genom deras koncisa redogörelse beskrivs en samhällsutveckling där den nationella politiken successivt förflyttas uppåt genom europeisering och globalisering, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt genom privatisering (Montin & Hedlund 2009: 11).

Rent allmänt kan sägas att denna forskning, genom sin inriktning mot förändringar av det politiska rummet, vill söka förklara eller förstå *om* förändring sker, och om så är fallet, *hur* och *varför* samt om det alls är frågan om något egentligt nytt fenomen.

Den här uppsatsen handlar främst om hur förändringar av det politiska rummet kan förstås. Internationellt brukar dessa förändringar benämnas som processer av *rescaling*. I brist på ett allmänt vedertaget svenskt begrepp, som med samma klarhet fångar dessa förändringar, används även den engelska termen *rescaling*. Av lingvistiska själ används termen *rescaling* synonymt med *förändringar av det politiska rummet*.

Det första antagandet som görs i uppsatsen baseras på forskning om *rescaling* och har illustrerats av exemplet Region Halland. Antagandet som görs är att Sveriges politiska rum förändras.

1.3.2 Varför förändras det politiska rummet?

Tove Dannestam har skisserat en utveckling som ur ett europeiskt sammanhang delvis kan kopplas till den europeiska integrationsprocessen. I och med utvecklingen av en inre gemensam marknad antas konkurrensen inom EU nu ske mellan städer och regioner, inte mellan stater. Den europeiska regionalpolitiken har tillsammans med subsidiaritetsprincipen uppmuntrat framväxten av den regionala nivån och även stärkt befintliga regioner. (Dannestam 2009: 24).

Dannestam menar att stadspolitik, som del av en statlig omstrukturering, återspeglar en övergripande ideologisk omdaning av staten (ibid.). Hon härleder sitt resonemang till Brenner och Jessop som visat att tidigare fördelningsorienterade principer för politisk-ekonomisk reglering ersatts med marknads- och konkurrensorienterade principer (ibid.) Tidigare utjämnings- och sammanhållningsmål har ersatts av en konkurrenspolitik med syfte att lyfta fram de mest konkurrenskraftiga platserna inom statens territorium (Brenner 2004a: 206). Som ett led av detta har den ekonomiska utvecklingspolitiken delegerats och decentraliserats till lägre politiska nivåer i många europeiska länder. (ibid. 219ff).

⁷ För ett axplock över några av de inflytelserika forskarna under senare år se bl.a. Jessop, Brenner, Paasi, Castells och Peters. Inom svensk forskning märks namns som Pierre, Montin, Hedlund och Hall.

Dannestam har i huvudsak studerat stadspolitik, men hennes resonemang får antas gälla också i bredare mening. Internationell forskning visar som sagt att konkurrensen inte längre sker mellan stater utan mellan städer och regioner. Processer som förknippas med ekonomisk globalisering anges som bakomliggande orsaker till dessa förändringar (Brenner 2004a: 207ff). Det innebär att förståelsen av rescaling som fenomen bör ta hänsyn till den politisk-ekonomiska omdaning som skisserats ovan.

Det andra antagandet blir då att en förståelse av fenomenet rescaling vilar på en förståelse av hur det politisk-ekonomiska förhåller sig till varandra.

1.3.3 Därför förändras det politiska rummet

Hur skall då en förståelse om varför de politiska rummen förändras uppnås på en mer abstrakt nivå? Hur skall det förstås att en viss politik genomförs, att vissa strategier ges företräde och därmed konkurrerar ut andra alternativ? Vilken betydelse har kommunerna och vilken roll spelar mer övergripande samhällsförändringar?

Bob Jessops *strategiskt-relationella approach* (SRA) utgör uppsatsens övergripande teoretiska approach. Inom SRA är begreppet *strategisk selektivitet* centralt. Det innebär att den omgivning som aktören verkar i – och påverkar – är strategiskt selektiv. Strukturer möjliggör respektive begränsar ett visst handlande (Jessop 2008: 35-6). Det *strategiskt selektiva* innebär att vissa strategier favoriseras framför andra för att möjliggöra att ett visst utfall förverkligas (Hay 2002: 129). Genom strategisk selektivitet kan det politiskt-ekonomiska i förändringsprocesser förstås. För SRA-approachen innebär det att en stats politiska och ekonomiska system antas privilegiera vissa strategier framför andra (Goodwin et al. 2006: 981).

Inom ramen för SRA har Neil Brenner utvecklat SRA-teorin genom att introducera begreppet *spatial selektivitet*. Genom spatial selektivitet kan det politiskt-ekonomiska i processer av rumslig förändring förstås. Spatial selektivitet innebär att vissa spatiala strategier favoriseras framför andra. En spatial strategi kan ses som utfallet av inblandade aktörers sammantagna ageranden, vilka formas i relationell samverkan mellan ekonomiska och politiska intressen med syfte att förändra eller befästa ett politiskt rum. (Brenner 2004a: kap. 3).

I praktiken innebär det att processen som föregick bildandet av Region Halland kan beskrivas som inblandade aktörers förändrade ställningstaganden, vilka har påverkats av – och påverkat – sin strukturella omgivning.

Det tredje antagandet som görs i uppsatsen är att ett politiskt rum kan betraktas som utfallet av (och arenan för) spatialt selektiva strategier.

1.4 Syfte och analysuppgifter i sammanfattning

I den här uppsatsen ska förändringarna av Sveriges politiska rum studeras genom en teoretisk ansats vilken fokuserar på den spatiala selektiviteten.

Uppsatsen vilar på grundantagandet att den process som ledde fram till bildandet av Region Halland är en del i en större samhällsförändring som sker inom och mellan nationalstater. Uttryckt annorlunda innebär detta att bildandet av Region Halland antas vara utfallet av en större, och alltså pågående process. Det är detta fenomen som går under benämningen *rescaling*.

För att uppfylla syftet med uppsatsen har tre antaganden formulerats. I sammanfattad form, och med dessa som utgångspunkter, innebär det att: (i) Sveriges politiska rum förändras, och att (ii) förståelsen om varför vilar på en förståelse om hur det politisk-ekonomiska förhåller sig till varandra, en sådan förståelse är möjlig genom att (iii) betrakta politiska rum som utfallet av spatialt selektiva strategier.

Det är *processen* bakom bildandet av Region Halland som utgör det fall som står i centrum i denna huvudsakligen teorikonsumerande fallstudie. Uppgiften är att med vägledning av existerande teori utreda hur processen som ledde till bildandet av Region Halland gick till (jmf Esaiasson et al. 2007: 42).

1.4.1 Frågeställningar

För att uppfylla studiens syften har två konkreta frågeställningar formulerats, dessa har fungerat vägledande i utförandet av uppsatsens empiriska analys. Det övergripande syftet med problemställningarna är att framhålla det relationella förhållande som antas råda mellan aktörer och dess omgivning. Därutöver är frågorna konstruerade för att ge struktur åt uppsatsens metodologiska form.

Den första frågan svarar mot hur nya politiska rum ses som utfallet av selektiva strategier. Den formuleras som:

- Hur gick processen till som ledde till bildandet av Region Halland?

Med uppsatsens begreppsapparat motsvaras frågeställningen av: Hur skall bildandet av nya politiska rum förstås i termer av ett utfall som privilegieras av statens spatiala form? En sådan frågeställning innebär fokus på det relationella förhållande som antas råda mellan aktörer och de strukturer aktörerna innesluts av. Det centrala vid en sådan analys blir att förstå aktörernas ställningstagande och ageranden i relation till den strukturella omgivningen. Här är *spatial selektivitet* ett nyckelbegrepp. Hur ser exempelvis relationen ut mellan kommunernas förändrade ställningstaganden och pågående samhällsförändring?

Den andra frågeställningen är tänkt att ge struktur åt uppsatsens process-spårande metod och syftar till att utkristallisera särskilt viktiga skeenden.

Frågeställningen formuleras som:

- Vilka formativa moment kan urskiljas i processen som kom att leda till bildandet av Region Halland?

I teoretiska termer uttrycks frågan som: Hur skall dessa formativa moment förstås i termer av spatial selektivitet? Frågeställningen innebär att fokus flyttas till specifika skeenden som kräver närmare empirisk efterforskning. Frågan är utformad för att närmare utröna hur olika skeenden i processen privilegierat vissa aktörer och strategier framför andra. Genom spatial selektivitet kan det politiskt-ekonomiska i processer av rumslig förändring förstås.

Tillsammans resulterar studiet av dessa frågeställningar i ett ökat empiriskt underlag för hur fenomenet rescaling fungerar, detta under de avgränsade förhållanden som uppsatsen behandlar.

1.5 Disposition

Uppsatsens resterande kapitel är strukturerade enligt följande.

I kapitel två presenteras uppsatsens metodanvändning. De metodologiska överväganden som görs ska förstås mot bakgrund av: (i) de teoretiska antagandena som skisserats ovan, och (ii) problemformuleringarnas utformning som strukturerar densamma. I kapitlet diskuteras uppsatsens forskningsstrategi, fallstudiedesign och forskningsteknik. Samma kapitel inleds med ett avsnitt som behandlar det vetenskapsteoretiska fundament vilket denna uppsats vilar på.

I kapitel tre tar analysen sitt avstamp i litteraturen om relationen mellan aktörer och strukturer. Diskussionen kretsar kring uppsatsens förståelse av dessa begreppspar som ontologiskt sammanvävda. I kapitlet presenteras en teoretisk approach (SRA) för analys av det politisk-ekonomiska i förändringsprocesser.

Uppsatsens operativa teoretiska ramverk presenteras i kapitel fyra. Mot slutet av kapitlet uppsummeras teoridelen vilket resulterar i uppsatsens analysmodell. Analysmodellen representerar uppsatsens förståelse av hur det politiska rummet förändras.

Det femte kapitlet utgör uppsatsens empiriska del.

Det sjätte och avslutande kapitlet innehåller en sammanfattande diskussion av den utförda analysen. I kapitlet presenteras också uppsatsens slutsatser, såväl teoretiska som empiriska.

2 Uppsatsens Metod

2.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att precisera uppsatsens metodanvändning. Upplägget har delvis inspirerats av Jörgen Johansson (1991) och bygger på Robert K. Yins rekommendationer. I denna något modifierade tappning är det fyra huvudfrågor som kommer att behandlas i tre separata avsnitt.

- a) *Forskningsstrategi* – hur kan uppsatsens frågeställningar relateras till forskningsmetoden?
- b) *Fallstudiedesign* – hur stort är urvalet och hur ser urvalsprinciperna ut, hur kan dessa motiveras?
- c) *Forskningsteknik* – hur görs materialinsamling och materialbearbetning?

I nästa avsnitt introduceras de vetenskapsteoretiska resonemang som ligger till grund för denna fallstudie. Det innebär att de ontologiska, epistemologiska och metodologiska förutsättningar som presenteras nedan utgör grunden på vilken uppsatsens teoriansats utformas i kapitel 3 och 4.

2.2 Kritisk realism

Den vetenskapsteoretiska grund som den här uppsatsen tar som startpunkt hämtas från den kritiska realismen. Thomas Brante menar att det yttersta målet för samhällsvetenskapen är att identifiera fenomenens bakomliggande orsaker. (Brante 2001: 172).

Denna vetenskapssyn genomsyrar även den här uppsatsen, vars vetenskapliga syfte ligger i att bringa förståelse över processerna bakom fenomenet rescaling.

För att möta denna vetenskapssyn har Brante konstruerat tre postulat. Syftet bakom dessa är att ge ontologisk, epistemologisk och metodologisk vägledning för den vetenskapliga framställningen. Postulaten är hämtade från den skola Brante benämner *causal realism* och säger att:

1. Det finns en existerande verklighet oberoende av vår kritiska observation eller kännedom om den (ontologiskt postulat).

- 1a. Det finns en social verklighet som existerar oberoende av samhällsvetarens kritiska observationer eller kännedom om den (ontologiskt postulat för samhällsvetenskapen).
2. Det är möjligt att uppnå kunskap om denna verklighet (epistemologiskt postulat).
3. All kunskap är felbar – och kan korrigeras (metodologiskt postulat) (ibid.).

Enligt denna vetenskapssyn är orsakssambandet intimt förknippat med förståelsen. Att tänka på vetenskap i termer av att söka förstå en process genom att identifiera bakomliggande orsakssamband lämpar sig väl vid analys av det politiska rummets förändring. Därav skall uppsatsens uppfattning om orsak och verkan diskuteras särskilt i avsnittet som nu följer.

2.2.1 Orsak och verkan

Ett observerat samband mellan orsak och verkan räcker inte i sig för att nå en förståelse över det fenomen som undersöks. För att nå en förståelse måste mekanismerna bakom sambandet identifieras (ibid. 174). Med en mekanism avses en orsak, vars verkan har ett orsakssamband (ibid. 175).

Det innebär att förståelsen över den process som ledde fram till bildandet av Region Halland vilar på att identifiera de observerade sambandens bakomliggande mekanismer.

Dessa mekanismer, eller samband mellan orsak och verkan, är strukturellt inbäddade (ibid.). Därmed aktualiseras den så kallade aktör-struktur problematiken (ibid. 177). Det vill säga, hur förhåller sig uppsatsen till orsakssamband mellan aktörer och strukturer?

I linje med Brantes resonemang om strukturellt inbäddade mekanismer är det den här uppsatsens uppfattning att aktörens handlingsutrymme begränsas och möjliggörs av strukturer. Det innebär för den här uppsatsen att en förståelse av förändringsprocesser förutsätter att både aktörer och strukturer beaktas.

Av detta följer det metodologiska dilemmat i att undersöka hur sambandet mellan aktörer och strukturer ser ut (Wight 2006: 280). Men aktör-struktur dilemmat handlar inte om att teoretiskt klargöra relationen mellan aktör och struktur. Det handlar om att konstruera ett teoretiskt ramverk som kan vägleda undersökningen i syfte att på empirisk grund förstå relationen mellan i förväg utvalda teoretiska aspekter (ibid. 101).

Med Wights idéer som grundval ska SRA-approachen användas för att förstå orsakssambandet mellan aktörer och strukturer. Det är de politiskt-ekonomiska aspekterna av fenomenet rescaling som utgör uppsatsens övergripande fokus.

2.3 Forskningsstrategi

Den metod som används i den här uppsatsen är konstruerad för att följa de krav som George & Bennett ställer på den strukturerade och fokuserade metoden. Metoden är strukturerad i det att uppsatsförfattaren formulerar

problemformuleringar som speglar syftet med uppsatsen. Metoden är fokuserad i det att den endast behandlar vissa aspekter av det undersökta fallet (George & Bennett 2005: 67). Kravet på fokus innebär för fallstudien att den omöjligt kan behandla alla intressanta aspekter av en historisk händelse (ibid. 70). Som redan framkommit är det politiskt-ekonomiska aspekter som utgör fokus för den här undersökningen, och det är genom empirisk analys som dessa aspekter skall söka förstås.

Eftersom kraven på struktur och fokus är desamma för fallstudien som för flerfallstudien (ibid.), torde det vara möjligt att i framtiden komparera studiens resultat med resultat från liknande studier.

Uppsatsens huvudsakliga bidrag ligger i att besvara frågor av typen ”*vilken betydelse har kommunerna*”, ”*vilka politiska och ekonomiska processer ligger bakom*” och ”*på vilket sätt förändras det politiska rummet*”, vilket ger uppsatsen en kvalitativ inriktning (jmf Lundquist 1993: 103ff). För att besvara frågeställningar av denna typ gäller det för undersökningen att ta in en längre kedja av händelser som så småningom kom att leda till det kända utfallet (Esaiasson et al. 2007: 145). I utförandet av detta kommer uppsatsen att använda en process-spårande metod.

2.3.1 Process-spårning

Logiken bakom att spåra en process kan liknas vid den diakrona analysen som koncentrerar sig på utvecklingen längs en tidsaxel. En sådan metod innebär en betoning av förändringsprocessen över tid (Hay 2002: 148). Metoden skiljer sig dock åt på utförande-nivån. Den process-spårande tekniken innebär att analysen startar i utfallet och sedan metodiskt arbetar sig bakåt längs en tidsaxel.

I grund och botten handlar process-spårning om att identifiera orsakssamband under komplexa förhållanden (George & Bennett 2005: 215). Tekniken att spåra en process måste därför anpassas så att den fångar upp de orsakssamband som antas gälla för det undersökta fenomenet (ibid. 212).

Den här processen spåras genom ett teoretiskt ramverk i syfte att på empirisk grund förstå relationen mellan utvalda teoretiska aspekter (jmf Wight 2006: 101). På så vis framskrider uppsatsens analys likt en dialog mellan teori och empiri, där undersökningen sedermera mynnar ut i ett teoretiskt och välinformerat historiskt narrativ. (Hay 2002: 47).

Processspårningen fokuseras alltså genom teori hämtad från aktör-struktur-tänkande. Ett sådant förhållningssätt leder till reflektion över den komplexa process som ledde fram till bildandet av Region Halland. På så vis utkristalliseras de formativa moment som kräver närmare empirisk efterforskning.

Det är uppsatsens två frågeställningar som ger struktur åt processspårningen. Frågeställningar som alltså behandlar: (i) hur processen gick till som ledde till bildandet av Region Halland, och (ii) vilka formativa moment som kan urskiljas i processen som ledde till bildandet av Region Halland.

2.4 Fallstudiedesign

Att fallet för studien utgörs av den process som föranledde bildandet av Region Halland är fastlagt. Detta väcker dock frågor om varför just denna process anses lämpligt som fall. Särskilt som det rent subjektiva urvalet kan bli ett allvarligt problem för fallstudien. (George & Bennet 2005: 22).

Det finns dock åtgärder att vidta för att minimera den risken. I valet av vilket fall som skall undersökas har principen om att låta sig guidas av ett väldefinierat syfte och av forskningsmetoden varit rådande (jmf George & Bennet 2005: 69).

Det som ligger till grund för den här uppsatsen är observerade förändringar av Sverige som politiskt rum. Det valda fallet skall alltså kunna studeras utifrån antagandet att Sveriges politiska rum förändras. Eftersom fallstudien bedrivs genom process-spårande metod har urvalet gjorts bland redan genomförda regionbildningar. Därmed innefattar sig ett tidsmässigt kriterium i det att utfallet (regionbildningen) måste varit utförd senast den 1 januari 2011.

I linje med dessa principer finns det framförallt ett principiellt skäl till varför valet föll som det gjorde. Det principiellt intressanta med att undersöka just denna process ligger i den spänning som initialt förelåg bland kommunerna. Till detta finns flertalet statliga utredningar med förslag om att splittra Halland i olika så kallade storregioner. Trots detta utgör de Halländska kommunerna sedan den 1:a januari 2011 en egen region.

En relevant fråga i sammanhanget är om det inte vore bättre att välja ut fler regionaliseringsprocesser för att bredda kunskapsunderlaget och möjliggöra komparation av två eller fler fall. Här är uppfattningen den att en sådan resurskrävande studie inte varit möjlig att genomföra inom ramen för vad detta uppsatsarbete tillåter. Därutöver bör valet av fallstudie ses mot bakgrund av den strukturerade och fokuserade metoden. Det torde alltså finnas en möjlighet att jämföra studiens resultat med andra studier enligt samma principer.

2.4.1 Fall ut av vad – och när?

Men varför är det just byggandet av region som valts ut ur den större samhällsförändring som kallas rescaling?

På ett grundläggande plan förefaller processen bakom en nybildad region vara synnerligen väl lämpad för analys där det relationella förhållandet mellan aktörer och strukturer utgör fokus. Sedan Sveriges EU-medlemskap har samtliga utredningar av regionfrågan visat på ett behov av en förändrad samhällsorganisation. Trots det redan kända utfallet föreligger det en stor aktualitet kring denna så kallade subtyp av rescaling, vilket gör fallet intressant att undersöka.

Därmed inte sagt att andra subtyper av rescaling skulle vara ointressanta eller olämpliga för motsvarande analyser, men det finns i vart fall inget som talar emot regionaliseringsprocesser som analysobjekt.

Den temporala avgränsningen avser åren mellan 1992 – 2011. Detta motiveras av att Regionutredningen presenterade sin slutrapport 1992. Den utredningen har beskrivits som startskottet för reformarbetet kring samhällsorganisationens utformning som inleddes i början av 90-talet.

2.5 Forskningsteknik

Så som processpåringarna appliceras här är den främst att betrakta som en övergripande strategi. Därmed säger den inget om den forskningsteknik som används i uppsatsen.

Fallstudiemetoden kräver många gånger att man använder sig av en mängd olika typer av källmaterial (Yin 2009: kapitel 4). Här har relevanta dokument spårats på olika sätt. Sekundärmaterial har bidragit till föreställningar om vilka som varit de (mest) centrala dokumenten. Dessa dokument har ofta givit vägledning om andra betydelsefulla dokument. Ett sådant förfaringsätt är vanligt i fallstudier där forskaren inte på förhand är intimt bekant med sitt studieobjekt. George och Bennett kallar detta steg för ”*soaking and poking*” (George & Bennett 2005: 89). Detta urvalsförfarande har kompletterats av planmässiga sökningar. Således har genomsökningar av SOU-serien, budgetpropositioner, skrivelser och departementserien genomförts mellan 1992-2010.

Utgångspunkten har hela tiden varit litteratur om processen som föranledde bildandet av Region Halland. Här ligger fokus till stor del på relationen mellan aktörernas förändrade ställningstagande och yttre samhällsförändringar.

2.5.1 Material

Materialinsamling kan i en fallstudie ske på olika sätt, t.ex. via dokument, intervjuer, deltagande observation etc. (Yin 2009: 101).

I den här uppsatsen genomförs den empiriska analysen med hjälp av offentligt tryck, huvudsakligen utredningar och propositioner, forskarrapporter och skrivelser.

Man kan i uppsatsen urskilja två typer av dokument. Den ena typen innehåller primärmaterial. Här rör det sig om dokument som kan sägas utgöra en del av det studerade fenomenet. Typexempel för uppsatsen är det offentliga tryck som diskuterar olika aspekter av rescaling, t.ex. propositioner, skrivelser och utredningar. Denna typ av dokument måste naturligtvis kritiskt granskas. Ställningstaganden och resonemang måste hela tiden tolkas utifrån det teoretiska ramverket.

Den andra typen av dokument innehåller sekundärmaterial. Här rör det sig om tidigare gjorda beskrivningar, sammanställningar och analyser av det studerade fenomenet. Sådana finns gjorda av såväl forskare som offentliga utredare, myndigheter och kommuner. Då andras analyser används fogas de samman med mina metodologiska och teoretiska utgångspunkter.

I uppsatsen har primärmaterialen haft en stor betydelse. Det avser källor som är svåra att manipulera i efterhand eftersom de återger aktörernas ställningstaganden vid en given tidpunkt (Bengtsson 2002: 25).

3 Uppsatsens övergripande teoretiska approach

3.1 Inledning

Vid uppsatsens utformning i vid mening har Lennart Lundquists modell för samhällsanalys fungerat inspirerande. En sådan teoriansats omfattar flera steg och kan i sin konstruktion liknas vid en abstraktionsstege. Grunden har lagts genom de vetenskapsteoretiska förutsättningar som presenterats i avsnitt 2.1. I steg två (avsnitt 3.3) introduceras uppsatsens teoretiska approach vilken bygger på den kritiska realismens grunder. Den strategiskt-relationella approachen (SRA) tillämpas för att ge perspektiv kring aktör-struktur-tänkande. Som steg tre (kapitel 4) preciseras det teoretiska ramverk som tagit fram och analyserat uppsatsens material (jmf Lundquist 2007: 103). På så vis fogar SRA samman ontologi med operativ teori.

Avsnittet som följer härnäst innehåller en aktör-struktur-diskussion på ett mer principiellt plan. Därmed framgår det varför mer traditionella perspektiv på aktör-struktur-tänkande inte är att föredra i den här uppsatsen.

3.2 Aktörer och Strukturer

Aktör-struktur-perspektivet är en ofrånkomlig ontologisk dimension för samhällsanalysen. (Lundquist 2007: 113) Det går inte förstå samhällsförändringar utan insikten att aktörer alltid finns i strukturer, den grundläggande enheten för analys är aktören i strukturen (Lundquist 1993: 159). På denna punkt delar uppsatsen Lundquists uppfattning. Detta avsnitt syftar till att problematisera och precisera uppsatsens förståelse och tillämpning av dessa begrepppar.

Denna precisering kommer att genomföras i två steg. För det första är det relevant att tala om aktörer och strukturer på olika storleksnivåer. Som steg två diskuteras förbindelselänken mellan dessa storleksnivåer.

3.2.1 Meso- och makronivå

Grunden för uppsatsens förståelse av dessa begreppspar kan illustreras med en aktör-strukturmodell enligt Lundquists rekommendationer.

Lundquists modell skiljer på mikro-, meso- och makronivå. Då den här analysen sker på en högre abstraktionsnivå kommer en något förenklad modell att appliceras. Så som modellen används här skiljer den på meso- och makronivå.

Av modellen tydliggörs hur en struktur på en nivå kan vara aktör på en annan nivå. Konkret innebär det att aktörer i form av kommuner och statliga organisationer befinner sig mesonivå medan staten som aktör befinner sig på makronivån. På strukturell makronivån görs en distinktion genom att modellen skiljer på samhällsstrukturer och grundstrukturer. I uppsatsen utgör staten en sådan samhällsstruktur. Grundstrukturerna utgörs av fundamentala sociala, ekonomiska och politiska förhållanden som samhällen och marknaden och är strukturer i relation till samtliga aktörer.

Vilken strukturnivå som är viktigast för aktören blir då en empirisk fråga (ibid. 129). Logiken bakom modellen säger att aktörer påverkas av alla strukturer som innesluter dem (ibid. 136).

Det bör poängteras att uppsatsens förståelse av sambandet *mellan* aktörer och strukturer skiljer sig från Lundquist. Därav korrigeras modellen så att den överensstämmer med uppsatsens relationella förståelse av sambandet mellan aktörer och strukturer. Det innebär, i linje med SRA, att aktörer påverkas av – och påverkar – de strukturer som innesluter dem. Staten har som samhällsstruktur (makronivå) ett relationellt förhållande till mesonivåns aktörsnivå (kommuner, myndigheter, etc.). Som aktör innesluts staten av makronivåns ekonomiska och politiska grundstrukturer.

Det blir därmed relevant att förstå förbindelselänkarna (eller orsakssambanden) mellan olika storleksnivåer. Det vill säga, hur förstår uppsatsen relationen mellan aktör och struktur – och hur kan detta motiveras? För att närma sig ett svar vänds uppmärksamheten till att börja med mot hur två traditionella perspektiv besvarat den frågan.

3.2.2 Förbindelselänkar mellan storleksnivåer

Traditionellt har politiska fenomen försökt förstås utifrån huvudsakligen två distinkta perspektiv. Perspektiven har: (i) huvudsakligen tilltalats av strukturellt betingade orsaker, eller (ii) fokuserat på orsaker förknippade med aktörskapet (Hay 2002: 94-5).

Genom att hänvisa till föreställningar om strukturer för att beskriva orsakssamband antyder statsvetaren att politiska institutioner uppvisar en sorts regelmässighet eller struktur över tid (ibid.). Enligt ett sådant betraktelsesätt ses förbindelselänken mellan storleksnivåerna som strukturellt betingad.

Ett fokus på aktörskapet hänvisar däremot till handling, eller förmåga att agera medvetet för att på så vis förverkliga sina intentioner (ibid.). Därmed betraktas aktören som autonom, aktören kunde ha betett sig annorlunda. Förbindelselänken mellan storleksnivåer söker här sin förklaring i aktörskapet.

Det blir uppenbart att perspektiven är rustade för att fånga upp olika förklaringsfaktorer. Medan det förra perspektivet betonar att förståelsen av ett visst utfall finns i den strukturella kontexten (politisk, social, kulturell, etc.) betonar det senare en tolkning av utfallet utifrån enskilda aktörers handlande eller icke handlande.

Colin Hay fäster blicken på problematikens kärna då han framhåller att:

Those predisposed to structural explanations will tend to pose questions which lend themselves to the appeal to structural factors, just as those predisposed to more agential explanations will tend to frame their inquiries in such a way as to select for more agency-centred accounts (Hay 2002: 96).

Givet uppsatsens analysuppgifter finns ett behov av att kombinera dessa perspektiv. Det är alltså önskvärt för den här uppsatsen med ett angreppssätt som klarar av att förena en mer strukturell, eller övergripande analys, med en analys av enskilda aktörers agerande.

Förmågan att förena en strukturell analys med analys av enskilda aktörers agerande beror då i stor utsträckning på hur förbindelserna mellan de olika nivåerna ska förstås (jmf Johansson 1991: 15). I den här uppsatsen skall aktör-struktur-relationen preciseras utifrån Bob Jessops SRA-approach. SRA vilar på en dialektisk syn på relationen mellan aktörer och strukturer och kan i mångt och mycket ses som en teori om förbindelselänken däremellan (Dannestam 2009: 61).

3.3 SRA – en strategiskt-relationell approach

Bob Jessops strategiskt-relationella approach (SRA) utgör uppsatsens övergripande teoretiska approach, och den ram inom vilket ett operativt ramverk befinner sig.

Inom ramen för den kritiska realismen är SRA konstruerat kring premissen att vetenskapen skiljer på verkliga strukturer, verkliga processer eller händelser, och empiriska bevis (Jessop 2007: 45).

Det politiskt-ekonomiska i SRA-approachen ligger i att den baseras på en politisk-ekonomisk tradition. Detta innebär att ekonomiska och politiska processer inte utgör två ontologiskt skilda sfärer, dessa antas istället konstituera varandra (ibid. 25). Ekonomiska system och förändringar ses då som beroende av – snarare än åtskilt från – politiken.

I den här uppsatsen kommer SRA-approachen att uppfylla två syften. Dels utgör SRA en länk mellan ontologi och operativ teori, och dels utgör SRA en teori om förbindelselänken mellan aktör och struktur. I avsnitt 3.3.1 skall uppmärksamheten riktas mot SRA som förbindelse-teori. I det efterföljande avsnittet skall SRA-approachen diskuteras i termer av länk mellan ontologi och operativ teori.

3.3.1 Bortom aktör eller struktur

SRA-approachen kan beskrivas som ett försök att gå bortom distinktionen mellan aktörer och strukturer. Genom SRA-approachen analyseras strukturens relation till aktören, och aktörens relation till strukturen (Jessop 2005: 48). Det relationella i SRA utgörs av just detta, att aktörer och strukturer ses som ontologiskt sammanvävda.

Genom en kombinerad aktör-strukturanalys av förändringsprocesser lyfter SRA-approachen fram ett dialektiskt synsätt på relationen mellan den *strategiska* aktören och den *selektiva* strukturen. Därmed kan SRA i mångt och mycket ses som en teori om förbindelse-länken däremellan (Dannestam 2009: 61).

Jessops introduktion av begreppet *strategisk selektivitet* representerar just detta. Det innebär att den omgivning som aktören verkar i – och påverkar – är strategiskt selektiv. Strukturer möjliggör respektive begränsar ett visst handlande (Jessop 2008: 35-6).

Därmed försöker Jessop gå bortom distinktionen mellan aktör och struktur. En distinktion är endast analytiskt möjlig (Hay 2002: 127). Det *strategiskt selektiva* innebär att vissa strategier privilegieras framför andra för att möjliggöra ett visst utfall (ibid.). Beroende av strategin är aktören mer eller mindre känslig för strukturell påverkan. Omvänt gäller för strukturer som är mer eller mindre mottagliga för påverkan beroende av aktörens strategi (Jessop 2007: 35-6). Dannestam benar ut resonemanget och pekar på att beroende av de rådande strukturella förhållandena, så får olika aktörers strategier olika effekter. Men det innebär fortfarande att aktörer har förmågan att förändra strukturer (Dannestam 2009: 62).

Konkret innebär det att uppsatsen i kapitel 4 utarbetar en analysmodell som klarar av att omsätta dessa teoretiska premisser på operativ nivå.

3.3.2 Som länk mellan ontologi och operativ teori

SRA-approachen har av Jessop liknats vid en heuristik, som baseras på en samhällsvetenskaplig ontologi. Med liknelsen avser han just SRA som koppling mellan ontologi och operativ teori (ibid. 53). Uppsatsens ontologiska förståelse härleds till det postulat som säger att det existerar en social verklighet, oberoende av samhällsvetarens kritiska observationer eller kännedom om den (Brante 2001: 172).

Det centrala med liknelsen blir att SRA inte klarar sig utan ytterligare teoretisk förankring och empiriska observationer (ibid.). I praktiken innebär det att SRA som en allmän approach är kompatibelt med en mängd *strategiskt-relationella* teorier, om dessa härleds av empiriska observationer (ibid.). Resonemanget kan kopplas till Wights metodologiska dilemma. Utmaningen består då i att konstruera ett teoretiskt ramverk för att vägleda undersökningen, i syfte att på empirisk grund förstå relationen mellan utvalda teoretiska aspekter.

4 Mot en förståelse av det politiska rummets förändring

4.1 Inledning

Den analysmodell som kommer att konstrueras bygger på ett teoretiskt ramverk som utvecklats av Neil Brenner. Inom ramen för SRA-approachen har Brenner utvecklat SRA-teorin. Resultatet kan sammanfattas som ett ramverk för strategisk-relationell-spatial analys av det politiska rummets förändring (Brenner 2004a: 93).

I kapitlet avhandlas fyra moment. Dessa utgör byggstenar åt kapitlets avslutande avsnitt där uppsatsens operativa ramverk konstrueras. I det första avsnittet definieras det politiska rummet som begrepp. I nästa avsnitt diskuteras hur selektering uppstår. Detta moment är tätt sammanlänkat med de två efterföljande. I dessa moment behandlas hur olika politiska strategier formas och premisserna bakom att enbart vissa av dessa privilegieras.

I kapitlets avslutande avsnitt uppsummeras dessa moment, detta resulterar i uppsatsens analysmodell. Analysmodellen kan därmed beskrivas som en konkretisering av uppsatsens förståelse över hur politiska rum förändras.

4.2 Det politiska rummet

Territoriella enheter har ofta tagits som något på förhand givet. Detta är vanligt även inom den forskning som inriktas mot de politiskt-ekonomiska aspekterna av just regioner (Paasi 2009: 121-2). Enligt Paasi har termer som dessa kommit att drabbas av en viss begreppsosäkerhet, ett problem som blir särskilt stort om de tillåts cirkulera utan närmare reflektion (ibid.).

I den här uppsatsen har förståelsen av staten som politiskt rum en central roll. För att undvika något av den begreppsosäkerhet som Paasi noterat är det viktigt att förutsättningarna för det politiska rummet kan preciseras.

I enlighet med uppsatsens syfte kan ett politiskt rum förstås utifrån Brenners definition av vad han kallar *state space*. Enligt definitionen råder: (i) en processuell förståelse av rummet vilket (ii) har en polymorfisk form, och som (iii) består av olika skalpolitiska nivåer (Brenner 2004a: 74).

Genom att definiera staten som ett politiskt rum framträder en – icke på förhand given – territoriell enhet. I samma definition inryms en aktör-struktur-

dimension som kanske – eller kanske inte – vill förändra ett territoriellt avgränsat område. Enligt denna definition är ett politiskt rum både aktör, och struktur.

Med Paasis observation i minnet ges definitionen nu utrymme till teoretisk förankring.

4.2.1 Rummet är en process

Den processuella förståelsen av rummet innebär att tid och rum ontologiskt inte låter sig separeras i olika kategorier (jmf Brenner 2004a: 32). För uppsatsen betyder det att statiska termer som *rum* eller *region* förstås som pågående processer. Det innebär också att Sverige, som politiskt rum, låter sig beskrivas som utfallet av, och arenan för, en alltså pågående process.

Tyngdpunkten vid klarläggandet av en process ligger just i att reda ut förhållandet mellan aktörer och strukturer, intimt sammanvävda i tid (Hay 2002: 254).

4.2.2 Rummets polymorfiska form

Att det politiska rummet antas ha en polymorfisk form innebär att den territoriella avgränsningen enbart är en av rummets geografiska dimensioner (Brenner 2004a: 74). Brenner gör en analytisk distinktion och skiljer på vad som annars utgör två sammanvävda dimensioner. Distinktionen avser det politiska rummets *begränsade* form och dess *integrerade* form.

Med begränsad form menar Brenner ett territoriellt avgränsat område, inom vilket det kan föreligga särskilda juridiska och administrativa uppgifter (ibid. 78). Staten, regioner och kommuner är exempel på politiska rum som kan utgöra sådana områden. Det är denna begränsade form som åsyftas i avsnitt 1.2.

Rummets integrerade form syftar på rummets specifika roll som arena för genomförandet av en viss politisk åtgärd (ibid. 80). Arenan är en liknelse för den omgivning som aktören verkar i – och påverkar. Det innebär att rummet i integrerad form selekterar – och påverkas av – aktörernas politiska strategier. När ´arenan´ påverkas får det konsekvenser också för rummet i begränsad form. Exempelvis genom nya lagar och ansvarsområden.

4.2.3 Rummets skalnivåer

Den skalpolitiska aspekten innebär att vissa nivåer är underordnade vissa andra nivåer. (Brenner 2004:a 81). Nivåerna som är aktuella varierar från fall till fall. I det här fallet bör det främst röra sig om kommunal, regional, statlig och Eu-nivå.

Det kan beskrivas som att “*the regulatory functions, institutional expressions, and political significance of the scales of statehood are... ..likely to differ qualitatively according to the broader interscalar hierarchies in which they are embedded*” (ibid. 82). Den skalpolitiska aspekten avser då något som kan tyckas

självlklart. Det är först efter genomförd analys som det går att säga något om vilken nivå som påverkat vilken i ett givet skeende. Vilken nivå som subordinerar en annan nivå blir då en empirisk fråga.

För att summera ovanstående avsnitt så innebär det följande. Genom en processuell förståelse av det politiska rummet kan varje skalnivå analyseras utifrån (i) dess *begränsade* form, med hänvisning till rummets juridiska och administrativa uppgifter samt territoriella gränser; och (ii) dess *integrerade* form, med hänvisning till sin roll som arena (ibid.). Arenan utgör den plats där inblandade aktörer agerar, detta sker i relationell samverkan med den strukturellt begränsande eller möjliggörande omgivningen.

Därmed har det politiska rummet som begrepp villkorats.

4.3 Hur selektering uppstår – samt hur strategier formas och selekteras

4.3.1 Hur selektering uppstår

Det är viktigt att inledningsvis slå fast att resonemangen nedan grundas på ett antagande om den kapitalistiska staten. Det handlar ytterst om att staten är beroende av skattebetalarnas pengar för att kunna finansiera sina uppgifter .

Då Jessop utvecklade begreppet strategisk selektivitet var syftet att belysa på vilket sätt staten, som specifik politisk form, strukturellt privilegierar vissa politiska strategier, men inte andra (Jessop 1990a: 270).

Enligt samma logik vill Brenner genom begreppet spatial selektivitet visa på vilket sätt staten, som specifik spatial form, privilegierar vissa (spatiala) strategier framför andra (Brenner 2004a: 89).

Rummets spatiala form (som är spatialt selektiv) uppstår genom den växelverkan som råder mellan rummets begränsade och integrerade form (jmf Brenner 2004b: 456). Brenner understryker sitt resonemang och betonar att:

Historically specific formations of *state spatiality* are forged through a dialectical relationship between inherited patternings of *state spatial organization* and *emergent strategies* to modify or transform entrenched political geographies (ibid. 90, mina kursiveringar).

För att sammanfatta resonemanget så är Sverige, genom sin spatiala form, spatialt selektiv. Därmed privilegieras vissa politiska strategier framför andra. Utfallet av dessa strategier kan i sin tur leda till att Sveriges spatiala form förändras, vilket i nästa led inverkar på den spatiala selektiviteten.

På ett teoretiskt plan kan premisserna för hur selekteringen fungerar sammanfattas enligt följande:

Strategic selectivity results from the relational interplay between inherited state structures and emergent strategies to transform and/or mobilize state power: the state is the site, generator and product of strategies.

Consequently: Particular forms of state privilege some strategies over others.

Spatial selectivity results from the relational interplay between the geographies of inherited state structures and emergent strategies to transform and/or instrumentalize the geographies of state power.

Consequently: the state privileges scales, places and spaces through accumulation strategies (economic policy) and hegemonic projects (ideology) (Brenner 2004a: 90).

Spatial selektivitet är alltså ett resultat av den begränsade och integrerade formens relationella växelspel. I nästa avsnitt riktas fördjupad uppmärksamhet mot hur detta växelspel kan utforma sig. Det innebär att tre centrala aspekter kommer att behandlas.

Till att börja med förs en diskussion om hur analysen kan närma sig en förståelse över rummets spatiala *form*. För det andra görs en nödvändig distinktion av politiska strategier, det blir därmed relevant att tala om spatiala *projekt* och spatiala *strategier*.

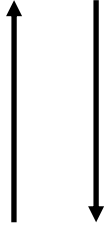
4.3.2 Hur strategier formas och selekteras

I ett försök att illustrera resonemanget så långt kan varje spatial form förknippas med ett ”*policy framework*”. Brenner, som hänvisar till Jones, poängterar att “*each historical formation of state spatiality is associated with policy frameworks that target specific jurisdictions, places and scales as focal points for state regulation, public investment, and financial aid*”(ibid.). Det politiska rummets spatiala form privilegierar alltså framväxten av vissa strategier framför andra.

Den spatiala formen – vilken låter sig beskrivas som resultatet av ett relationellt växelspel mellan rummets begränsade och integrerade form – kan aldrig förstås på förhand (jmf Brenner 2004b: 452-6). Men det är genom att undersöka de politiska och ekonomiska strategier (integrerad form) som syftar till att påverka rummets spatiala form möjligt att närma sig en sådan förståelse (jmf Brenner 2004a: 90).

Jessop skiljer på politiska strategier som i huvudsak riktar sig mot statens egna institutionella struktur (begränsad form), och mer övergripande politiska strategier som kan syfta till att förändra den politiska riktningen (integrerad form) (Jessop 1990: 87). Med *projekt* avser han det förra, *strategier* avser då det senare.

Enligt samma logik har Brenner förfinat denna distinktion enligt figuren på nästföljande sida.

<p>SPATIAL PROJECTS</p> 	<p>State spatial projects emerge as attempts to differentiate or integrate state institutions and policy regimes across geographical scales and among different locations within the state's territory</p> <p>Target: spatially differentiated (or integrated) state structures</p> <p>Possible outcomes: consolidation of spatial and scalar divisions of regulation; uneven development of regulation</p>
<p>SPATIAL STRATEGIES</p>	<p>State spatial strategies emerge as attempts to mold the geographies of industrial development, infrastructure investment, and political struggle into a 'spatial fix' or 'structured coherence'</p> <p>Target: the geographies of accumulation and regulation within a state's territory</p> <p>Possible outcomes: spatially selective accumulation strategies and/or hegemonic projects</p>

FIGUR 4.1 (Bygger på Brenner 2004a: 91., min parentes).

Med spatiala projekt avses de politiska strategier som riktas mot staten som institution. Spatiala projekt kan syfta till att förändra rummets territoriella gränsdragning, eller till att utöka rummets juridiska ansvar. Spatiala projekt kan utformas av ett brett spektra av aktörer. Ett exempel är då kommunerna i Halland enas om att de vill bilda ett kommunalt samverkansorgan för att därmed få ett ökat regionalt ansvar. Ett annat exempel är Västsverigeutredningens förslag om att dela upp Halland i olika regioner.

Projekt påverkas av selektivitet, i den mån att rummets spatiala form privilegierar vissa projekt i deras försök att påverka det alltjämt framväxande politiska rummet (ibid. 87-8).

Med spatiala strategier avses de politiska åtgärder som påverkar statliga institutioner för att arbeta i en viss riktning. Spatiala strategier kan exempelvis syfta till att öka tillväxten eller till att minska arbetslösheten inom ett geografiskt avgränsat område (ibid. 78). Spatiala strategier kan i princip utformas av alla de aktörer som samtidigt utgör struktur åt aktörer på en lägre storleksnivå (enligt Lundquists tankefigur). I den här uppsatsen utgör kommunen den minsta analysenheten (tillsammans med statligt tillsatta utredningar, etc.) varför de strategier som analyseras ofta återfinns hos regering eller på EU-nivå. Detta kan ske genom olika former av regleringar (alt. avregleringar). Ett exempel på hur detta kan yttra sig är genom att den regionala tillväxtpolitiken förändras. Ett annat är att EU som ett led i den s.k. Lissabon-strategin enas om gemensamma utvecklingsmål.

Spatiala strategier påverkas av selektivitet i den mån att vissa strategier privilegieras av den övergripande samhällsekonomiska utvecklingen (ibid. 88).

Med Lundquists tanke-figur beskrivs detta som att det är makronivåns ekonomiska och politiska grundstrukturer som står för denna påverkan.

Dessa projekt och strategier är då två olika former av politiska strategier vilka karakteriseras av skilda mål och möjliga utfall. Medan spatiala projekt i huvudsak riktas mot rummets begränsade form, riktas spatiala strategier mot rummets integrerade form.

Förhållandet mellan projekt och strategier är relationellt i det att de ömsesidigt möjliggör och begränsar varandra. Samtidigt som spatiala strategier i allmänhet förutsätter förekomsten av relativt sammanhållna spatiala projekt, så finns det ingen garanti för att spatiala projekt leder till nya spatiala strategier. Samtidigt, i de fall då spatiala strategier är framgångsrika kan de förändra de politiska och institutionella förutsättningarna som är med och formar de spatiala projekten. Pilarnas riktning enligt figur 4.1 indikerar just detta.

De processer som leder till att politiska rum förändras innebär alltså inte att de politiska rummen stöps om helt i från grunden. Neil Brenner menar att ”*inherited patterns of state spatiality are rarely, if ever, completely destroyed... Rather, ...*” ”*...newly projected spatial arrangements are superimposed upon entrenched patterns, morphologies and scales of state spatial organization* (Brenner 2004b: 456). Av ett sådant resonemang följer att ”*the evolution of state spatiality is path-dependent insofar as many of its characteristics may be reproduced, reinforced and even locked in during the process of historical evolution* (Brenner 2004a: 110.).

Med en avslutande reflektion kring stig-beroendets konsekvenser fullbordas det teoretiska ramverket.

Despite this path-dependency, systemic transformations of state spatiality may occur when inherited forms of spatial selectivity are modified significantly enough to create qualitatively new geographies of state territorial organization and state regulatory activity (Brenner 2004b: 456.).

I kapitlets avslutande del sammanfattas uppsatsens operativa teori i form av en analysmodell. Analysmodellen utgör på så vis en konkretisering och operationalisering av uppsatsens förståelse för hur politiska rum förändras.

4.4 Uppsatsens analysmodell

<p>EN PROCESSUELL FÖRSTÅELSE AV FÖRÄNDRING</p> <p>Den processuella förståelsen av rummet innebär att tid och rum ontologiskt inte låter sig separeras i olika kategorier. Sveriges politiska rum kan beskrivas som utfallet av, och arenan för, en alltså pågående process.</p>	
<p>DEN SPATIALA FORMEN</p> <p>Rummets spatiala form (som är spatialt selektiv) uppstår genom den växelverkan som råder mellan rummets begränsade och integrerade form. Sveriges politiska rum privilegierar därmed vissa politiska strategier framför andra.</p> <p>Den spatiala formen kan aldrig förstås på förhand. Men det är genom att undersöka de politiska strategier (integrerad form) som syftar till att påverka rummets spatiala form möjligt att närma sig en sådan förståelse.</p>	
<p style="text-align: center;">BEGRÄNSAD FORM</p> <p>Med begränsad form avses ett territoriellt avgränsat område, inom vilket det kan föreligga särskilda juridiska och administrativa uppgifter. Dessa utgörs av olika skalnivåer, där staten och kommunerna utgör sådana exempel.</p>	<p style="text-align: center;">INTEGRERAD FORM</p> <p>Rummets integrerade form syftar på rummets specifika roll som arena för genomförandet av en viss politisk åtgärd. Rummet i integrerad form selekterar – och påverkas av – aktörernas politiska strategier.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spatiala projekt: Riktas mot staten som begränsad form. Kan syfta till att förändra en territoriell gränsdragning eller utöka ett rums juridiska ansvar. • Spatiala strategier: avser politiska åtgärder som påverkar institutioner att arbeta i en viss riktning. Dessa riktas mot rummets integrerade form och kan syfta till att öka tillväxten eller minska arbetslösheten.
<p>SPATIAL SELEKTIVITET</p> <p>Spatial selektivitet är ett resultat av den begränsade och integrerade formens relationella växelspel. "Such selectivities emerge and are continually modified as inherited formations of state spatial organization interact with emergent political strategies oriented towards the creation of new geographies of state policy and political-economic life" (Brenner 2004b: 456).</p>	
<p>SPATIAL FÖRÄNDRING</p> <p>Despite this path-dependency, transformations of state spatiality may occur when inherited forms of spatial selectivity are modified enough to create new geographies of state territorial organization and state regulatory activity (Brenner 2004b: <i>ibid.</i>).</p>	

Figur 4.2 Uppsatsens förståelse av det politiska rummets förändring.

4.5 Tillämpning av teori och metod

Uppsatsens empiri redovisas i det nästföljande kapitel 5. Analysen sker i två moment. I det första momentet görs en beskrivning av regionaliseringsprocessens begränsade respektive integrerade form utifrån Brenners rumsteori och Jessops förbindelse teori. Beskrivningen presenteras i fyra stycken avsnitt som är uppdelade efter varsin tidsfas. Varje tidsfas uppsummeras med en analys av hur relationen mellan begränsad och integrerad form påverkat regionaliseringsprocessen. I samband med detta genomförs en analys av hur relationen mellan strategier och projekt påverkat (och påverkats av) det politiska rummets förändring. Det innebär att det samtidigt är en analys av hur svensk spatial strategi formats och förändrats mellan åren 1992-2011.

I moment två specialgranskas processens formativa moment. Genom spatial selektivitet analyseras hur olika skeenden i processen privilegierat vissa aktörer och strategier framför andra. Den teoretiska inriktningen följer resultatet från det första momentet. Efter att det första momentet är genomfört framträder en bild av hur svensk spatial selektivitet har förändrats mellan 1992 och 2011. Detta ska kopplas till syftet med den andra frågeställningen (avsnitt 1.4.1), som är förstå dessa formativa moment som utfall av spatial selektivitet.

Processen har spårats bakåt till starten för den s.k. regionfrågans förnyade reformarbete. Av berättartekniska stäl kommer analysen att presenteras enligt en traditionell kronologi. Analysen startar 1992 och avslutas 2011.

5 Processen bakom bildandet av Region Halland

5.1 Den svenska regionfrågan – en bakgrund

Bakgrunden till att reformera den regionala uppbyggnaden kan spåras till de ökade spänningar och problem som mötte svensk länsförvaltning från början av 1980-talet. Samordningsproblem och den offentliga sektorns finansiella problem anges som bakomliggande orsaker. Trots en rad stegvisa regionreformer sedan 1960-talet upplevdes behovet av en mer samlad länsreform som allt mer angeläget. Efter önskemål från kommun- och landstingsförbunden tillsattes därför i april 1991 en utredning av regeringen (Johansson 1999: 62). Syftet med utredningen, som antog namnet Regionutredningen, var att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att genom en perspektivstudie presentera olika alternativ för en framtida struktur (dir 1991:31). Därmed inleds ett förnyat reformarbete av regionfrågan (Johansson 2004: 34).

Mot denna bakgrund inleds analysen av en process som kom att leda till bildandet av Region Halland från och med den 1 januari 2011.

5.2 Hur en tid av utredningar leder till regional försöksverksamhet, och hur detta blev del i en ny regional näringspolitik (1992-1998)

5.2.1 Integrerad form – från utredning till politik

I juni 1992 presenteras resultatet av Regionutredningen. Detta sker i form av tre alternativa scenarier för Sveriges framtida samhällsorganisation (SOU 1992:63). De tre scenarierna kan sammanfattas enligt följande:

- 1) *Statligt regionalt ansvar.* Staten kraftsamlar sina regionala uppgifter inom en organisation (länsstyrelsen). Länsstyrelsernas roll stärks i att företräda det statliga

intresset i regionerna. De ska verka för att nationella mål får ett stärkare genomslag.

- 2) *Kommuner i samverkan*. I modellen ansvarar kommunerna för merparten av den offentliga servicen i regionerna. Landstingen avvecklas och kommunerna övertar ansvaret för hälso- och sjukvård, kommunikation, etc. Kommunövergripande frågor löses genom att kommunalförbund bildas inom olika områden.
- 3) *Regionalt folkstyre*. Ansvaret för de offentliga uppgifterna på regional nivå läggs på självstyrande och direktvalda regionala organ. Regionfullmäktige tillskrivs beskattningsrätt och övertar uppgifter från landsting (dvs. sjukvården) och uppgifter från länsstyrelserna vad gäller t.ex. utbildning och näringslivspolitik. (SOU 1992:63, kap. 5).

Regionutredningen karakteriserades av mer övergripande resonemang (Johansson 1999: 63.). Betänkandet sändes aldrig ut på remiss (SOU 1995:27, s. 100). Men med Regionutredningen skisserades just dessa tre färdriktningar så som möjliga för hur framtidens Sverige skulle kunna organiseras.

Samtidigt med Regionutredningen tillsattes en annan utredning med särskilt uppdrag att se över Västsveriges regionala samhällsstruktur. Även denna utredning tillsattes efter initiativ från Svenska kommun- och landstingsförbundet. Västsverigeutredningen förordade att ett nytt västsvenskt län skulle bildas. Med Västsverige avsågs de fyra NORP-länen⁸ och förslaget innebar att kommunerna och lanstingen i NORP-länen skulle bilda ett regionförbund med uppgift att lösa övergripande västsvenska utvecklingsfrågor (Johansson: 2004: 38). Förslaget låg i linje med scenario två enligt ovan.

På grundval av dessa utredningar tillkallades en ny utredning (Regionberedningen) i augusti 1992. I Regionberedningens uppdrag låg att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå (dir. 1992:86).

I februari 1995 presenterade Regionberedningen sitt slutbetänkande. I förslaget gick man ett steg längre än Västsverigeutredningen och förordade att nya län skulle bildas i Skåne och i Västsverige. Enligt Regionberedningen skulle de tre ORP-länen plus Kungsbacka kommun bilda Västra Götaland län (SOU 1995:27, s. 27). Förslaget innebär en stärkt regional nivå genom att landstingen borde få ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Vidare skulle landstingen ansvara för att formulera en strategi för regionens långsiktiga utveckling (ibid. 359). Detta förslag låg därmed närmare det tredje scenariet.

Regionberedningens förslag om länsindelning blev starkt ifrågasatt i Halland, och kritiken kom från olika håll.

För de som ville bevara Halland framstod förslaget som helt oacceptabelt. Hallands landsting gav uttryck för detta och menade att landstingets ekonomi skulle försämrats om Kungsbacka skildes från Hallands län. Man menade vidare att förutsättningarna för en positiv utveckling av övriga Halland radikalt skulle försämrats.

⁸ N=Hallands län, O=Göteborg- och Bohuslän, R=Skaraborgs län samt P=Älvsborgs län.

För anhängarna av storregioner i Sydsverige var förslaget positivt, men oerhört dålig för de fem återstående kommunerna i Halland. Dessa menade istället att en uppdelning av Halland borde ske vid samma tillfälle (Johansson 1999: 92). Kritiken riktades mot att regionberedningen inte tagit något helhetsgrepp om Halland i förslaget om att inlemma endast Kungsbacka kommun i den nya västsvenska storregionen.

Regeringen anför genom 1994 års budgetproposition att samverkan och samordning behöver förbättras och att en nationell tillväxtpolitik i högre grad måste utgå ifrån den regionala nivån (prop. 1993/94:100).

Under 1996 inleder regeringen arbetet med att utveckla en regionreform. Till grund för detta ligger regionberedningens betänkande. Genom prop. 1996/97:36 signalerar regeringen i september samma år att en tillväxtpolitik i princip var nödvändig i hela landet och inte enbart i vissa särskilt utpekade stödområden (Ds 2001:59).

Denna hållning manifesteras i mars 1998 av att regeringen introducerar en ny regional näringspolitik. I proposition *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* kompletteras utjämningsmålet med ett stärkare markerat tillväxtmål (prop. 1997/98:62, s.1). Regeringens utgångspunkt var att den ekonomiska tillväxten i Sverige kan öka genom att den tillväxtpotential som finns i alla regioner bättre tas tillvara genom att näringspolitiken regionaliseras och anpassas till regionala förutsättningar. Som grund för det regionala utvecklingsarbetet framhåller regeringen vikten av att enas kring tydliga och långsiktiga regionala utvecklingsprogram (ibid.).

De regionala aktörer som senare skulle arbeta fram dessa utvecklingsprogram kom att benämnas regionala partnerskap. Begreppet hämtades från arbetet med EG:s strukturfonder där samverkan i partnerskap är en av grundprinciperna (Skr. 1998/99:96, s. 25).

I propositionen hänvisar regeringen till att arbetet med EG:s strukturfondprogram resulterat i att nya arbetsformer för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Regeringen menade att det utifrån dessa erfarenheter fanns skäl att vidareutveckla olika former av programarbete inom ramen för den regionala näringspolitiken (ibid., s. 197).

Den spatiala strategi regeringen anförde var att genom decentralisering överföra vissa juridiska och administrativa uppgifter på regional nivå för att därmed uppnå ekonomisk tillväxt. För 'hur' man skulle gå till väga fanns dock ingen klar strategi. Möjligen var det också därför som den ena utredningen avlöste den andra.

5.2.2 Begränsad form – försöksverksamhet och tillväxtavtal

På grundval av Regionberedningens betänkande (1995) beslutade riksdagen i september 1996 om att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle genomföras i Kalmar, Gotland och Skånes län (prop. 1996/97:36). Genom propositionen överfördes det regionala utvecklingsansvaret

som tidigare låg på länsstyrelsen, och vissa andra statliga uppgifter till ett regionalt självstyrelseorgan. Noterbart är att regeringen därmed undviker att förordna ett delat Halland.

Genom samma proposition beslutades om en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. Enligt lagen krävdes att samtliga kommuner och landsting i länet skulle vara medlemmar i regionförbundet (SFS 1996:1415). Denna lag trädde i kraft den 1 juli 1997. De fyra försökslänen arbetade med olika typer av representationssystem. Skåne län och Västra Götaland län tillämpar direktval genom att landstinget i dessa län utgör det regionala självstyrelseorganet.

Regionala utvecklingsprogram blev grunden för de regionala självstyrelseorganens arbete med de regionala utvecklingsfrågorna. Utvecklingsprogrammet bör enligt riksdagsbeslutet *om ändrad regional ansvarsfördelning* särskilt inriktas på åtgärder som stimulerar tillväxt och sysselsättning och har betydelse för näringslivets utveckling (Ds 2001:59). Enligt lagen (1996:1414) om ändrad regional ansvarsfördelning skall det regionala utvecklingsprogrammet:

1. innehålla en analys av utvecklingsmöjligheter och problem i länet,
2. ange de långsiktiga målen för länets utveckling,
3. redovisa vilka åtgärder som bör vidtas för att målen skall nås,
4. särskilt redovisa vilka prioriteringar som är nödvändiga för att förbättra tillväxt, sysselsättning och den inomregionala balansen,
5. redovisa hur olika parter förväntas medverka i programmets genomförande, samt
6. översiktligt redovisa hur insatserna skall finansieras.

(källa SFS: 1996:1414)

Enligt lagen skall det regionala självstyrelseorganet samverka med länets kommuner och landsting samt med länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Lagen föreskriver att det regionala självstyrelseorganet bör samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet (ibid).

Genom prop. 1997/98:62 initierade regeringen ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. Syftet med avtalen var att fungera som instrument för att optimera nyttan av de resurser som staten och andra aktörer ställer till förfogande (prop. 1997/98:62, s. 198). Regeringen fann det naturligt att arbetet med tillväxtavtalen skulle samordnas på den regionala nivån. Tillväxtavtalen skulle sedan godkännas av regeringen (ibid.).

5.2.3 Hur vi kan förstå denna utveckling

Från 1991 och några år framåt genomgick Sverige en ekonomisk kris. Tillväxten visade minussiffror och arbetslösheten ökade drastiskt. Krisen innebar, tillsammans med det svenska EU-medlemskapet, att den svenska regionalpolitiken omformulerades under senare delen av 1990-talet. Ett överordnat mål för svensk regionalpolitik har varit att utjämna skillnader mellan

regioner (Ds 2001:59). Detta låg fast, men genom prop. 1997/98:62 kompletterades utjämningsmålet med ett stärkare markerat tillväxtmål. Målet om regional utjämning fick ge plats åt en politik som betonade ekonomisk tillväxt. Genom 1994 års budgetproposition slog regeringen fast att den nationella tillväxten hänger ihop med förmågan att samverka med den regionala nivån. Genom att tillsätta ett antal utredningar ville man undersöka hur man på ett effektivare sätt kunde samverka med den regionala nivån.

Att försöksverksamheten drogs igång måste förstås mot bakgrund av detta. Försöksverksamheten kom därmed att utgöra den största förändringen av Sverige som politiskt rum under den här tidsfasen.

Avgörande för Region Hallands del var att Kungsbacka aldrig kom att inlemmas i ett Västsvenskt stor-län. Det väsentliga blir då att förstå varför detta ´spatiala projekt´ aldrig fick genomslag.

I Västsverigeutredningens betänkande fanns en i grunden positiv uppfattning om att låta viktiga regionala utvecklingsfrågor få utformas inom ramen för kommunalförbund. Regionberedningens förslag om att renodla landstingets uppgifter i den regionala utvecklingspolitiken kom därför som en total överraskning för många kommunalpolitiska företrädare (Johansson 2004: 33). Regionberedningens förslag om att överföra utvecklingsansvaret till landstinget innebar en maktpolitisk omstöpning på hela detta politikområde. Kommunerna var helt enkelt inte beredda att passivt acceptera att det regionala utvecklingsansvaret överlämnades till landstingen (ibid. 42).

Därmed utgjorde regionberedningens förslag en startpunkt för ett kraftigare kommunalt engagemang i den regionala utvecklingspolitiken. Detta kom att mobilisera kommunerna i regionfrågan. I Halland innebar försöksverksamheten i Skåne respektive Västra Götaland dessutom att de politiska aktörerna i tvangs ge länsindelningsaspekter extra uppmärksamhet. Här drog olika bedömare olika slutsatser. Det fanns som sagt de som ville dela upp Halland, och de som ville avvakta och/eller bevara och utveckla Halland.

De halländska kommunernas och landstingets relativt eniga ståndpunkter i länsindelningsfrågan (som bestod i kritiken av hur förslaget om ett delat Halland skulle påverka de halländska kommunerna) gör att regeringen undviker att förorda en delning och istället förordar ett intakt Halland. Efter detta försvinner tanken om att införliva Kungsbacka kommun i ett nytt västsvenskt län ur reformprocessen. Istället sker mot slutet av 1990-talet en partipolitisk samling i Halland för skapa nya regionala samarbetsalternativ mellan kommuner och landsting (ibid. 43). Sammantaget gör detta att regionfrågan tidigt kom att aktualiseras i Halland.

5.3 Hur regional näringspolitik – blir regional utvecklingspolitik (1999-2003)

5.3.1 Integrerad form – hur försöken utvärderas och förlängs

Enligt regeringen (skr. 1998/99:96) byggde den nya näringspolitiken på en effektivare samordning mellan de politikområden och sektorer som syftar till att främja tillväxt och sysselsättning. Ambitionen var att det regionala inflytandet över tillgängliga resurser skulle öka, liksom möjligheten att använda resurserna mer flexibelt (skr. 2000/01:102).

Samtidigt fortsatte i Skåne, Kalmar, Gotland och Västra Götalands län försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Denna försöksverksamhet utvärderades och i november 2000 lämnade den parlamentariska regionkommittén (PARK) sitt slutbetänkande. I den föreslog PARK en förlängd och utvidgad försöksverksamhet både vad avser antalet försökslän och vad avser innehållet i försöken (SOU 2000:85, s. 347). Kommittén understryker att försöksverksamheten är en viktig del i den pågående utvecklingen och ser det som en anpassning till en förändrad verklighet. Därför är det enligt PARK varken möjligt eller önskvärt att återgå till en tidigare ordning (ibid., s. 348). Kommittén framhåller i en allmän ordalydelse att försöksverksamheten i väsentliga delar fallit väl ut. Självstyrelseorganen har skapat konstruktiva relationer med regionens kommuner. Kommittén pekar på den förändrade regionala ansvarsfördelningen som inneburit en positiv nystart för den regionala utvecklingspolitiken i sin helhet i samtliga län. (ibid., s. 348-9).

Intressant är hur PARK motiverar varför de anser att regeringen bör utvidga försöksverksamheten. Särskilt intressant, med tanke på den utveckling som kom att ske i Halland, är följande:

”En grundläggande förutsättning för att nya län skall kunna komma med i försöken är dock att samtliga kommuner och landstinget i de aktuella länen är överrens om bildandet av ett självstyrelseorgan.”... ”Att det i nuvarande situation inte finns något jämförelseobjekt till Kalmar län talar för att ytterligare län med regionförbund som form bör ingå i försöksverksamheten.”... ”Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att bildandet av ett regionförbund inte behöver vara ett slutmål, utan kan vara ett steg på vägen mot ett direktvalt regionfullmäktige”... ”Det kan mot den bakgrunden vara värdefullt att studera ytterligare län med direktvalt fullmäktige, som inte samtidigt är föremål för en länsammanslagning.”
(SOU 2000:85, s. 350-1).

Kommittén tar aldrig ställning i frågan om i vilken form som försöksverksamhet i nya län bör bedrivas. Detta är en fråga som bör avgöras på det regionala planet. Lösningarna får alltså se olika ut i olika delar av landet.

PARK hänvisar i även till en rapport från Statskontoret som konstaterat att samverkan över länsgränserna inte har utvecklats i samma omfattning som samarbetet inom länen (SOU 2000:85, s. 116). PARK konstaterar att:

”I den regionala process som pågår i syfte att skapa nya samverkansformer finner man i den nuvarande fasen inte några mer konkreta processer för att skapa nya storlän och mycket få exempel på diskussioner med den inriktningen.” (ibid.).

Analysen, det dokumenterade programmet och genomförandet av insatser i tillväxtavtalet samlar aktörerna. Därutöver lyfter många deltagare fram processen med att ta fram avtalen som det mest betydelsefulla (Ds 2001:15, s. 14).

ESO uppdrog 2001 åt statsvetaren Peter Ehn att analysera hur partnerskapsmodellen i tillväxtarbetet fungerat i Kronobergs och Kalmar län. Ehn konstaterade som sin viktigaste slutsats att partnerskapsmodellen fungerat bättre i Kalmar län, där arbetet letts av ett regionförbund, än i Kronobergs län där länsstyrelsen lett arbetet (Ehn 2001:59).

Under samma år markerar regeringen att man ser partnerskapen som fundamentala för tillväxtarbetet (Ds 2001:15, s. 14). I samma rapport redovisas hur partnerskapen bedömer effekterna av den ökade samverkan som tillväxtavtalen bygger på. I Halland ansåg majoriteten att tillväxtavtalet lett till bättre samordning (ibid., s. 25). Rapporten slår fast att dialogen mellan den regionala nivån och kommunerna har utvecklats på flera håll i landet (ibid., s. 31). I Halland uppmanades kommunerna att delta redan från start och tillväxtavtalet fick därmed en tydlig lokal förankring. Länsstyrelsen m.fl. anser att samarbetsklimatet i länet har stärkts som ett resultat av tillväxtavtalet (ibid., s. 44).

Efter regeringens förslag beslutas att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning skall fortsätta i Skåne län och Västra Götaland län t.o.m. 2010. 2003 tillsatte regeringen ytterligare en parlamentarisk kommitté som kom att ta namnet Ansvarskommittén. Syftet med uppdraget var att se över strukturen och uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner (dir. 2003:10, s.11).

5.3.2 Begränsad form – Från Halländskt tillväxtavtal till kommunala samverkansorgan

I januari 1999 inrättas den s.k. N-gruppen i Hallands län. N-gruppen fungerar som ett samrådsorgan för landstinget och kommunerna. I gruppen ingick representanter från landstingstyrelsen respektive kommunstyrelserna för länets sex kommuner. Som huvuduppgift fanns frågor av gemensamt intresse för länets utveckling (SOU 2000:85, s. 116).

I november 1999 lämnar Hallands landsting över sitt avtal till regeringen. Avtalet trädde i kraft i början av 2000 och avsåg perioden 2000-2002. Syftet med avtalen var att öka det regionala inflytandet över näringspolitiken.

I Lissabon i Mars 2000 beslutade Europeiska rådet om ett nytt strategiskt mål för unionen; ”att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Toppmötet fastslog att full sysselsättning ska vara ett övergripande mål för unionen (skr. 2001/02:187). Enligt dessa riktlinjer skall medlemsländerna beakta aspekter som rör den regionala utvecklingen i sin övergripande strategi. För att främja sysselsättningsutvecklingen har regeringen arbetat för att regionala och lokala handlingsprogram har tagits fram. Regeringen framhåller vikten av att alla regionala och lokala aktörer måste samlas för att genomföra den europeiska

sysstältningsstrategin. Regeringen ser själva dessa tillväxtavtal som centrala instrument för att genomföra en regional näringspolitik är (skr. 2001/02:187).

I september 2001 presenterar regeringen regional utvecklingspolitik som ett nytt politikområde. Från att främst ha omfattat alla delar av landet, men med tyngdpunkten på regionalpolitiskt prioriterade områden, vill man nu etablera en sammanhållen politik som kan anpassas till regionala skillnader i alla delar av landet (prop. 2001/02:4). Förslagen innebar bland annat ett tydligare regionalt utvecklingsansvar där de regionala tillväxtavtalen utgör grunden för detta fortsatta arbete (ibid.). I samma proposition föreslås att de regionala tillväxtavtalen efter 2003 fortsätter under benämningen regionala tillväxtprogram.

Vid samma tidpunkt lade regeringen också en proposition om att det i samtliga län skall vara möjligt att från 2003 bilda kommunala samverkansorgan (KSO) för regional utveckling (prop. 2001/02:7). Under förutsättning att samtliga kommuner i ett län är medlemmar kan ett kommunalförbund, efter anmälan till regeringen, omfattas av lagen om samverkansorgan i länet. Även landstingen fick möjlighet att vara medlemmar, men utan att detta villkorades (ibid.). Dessa samverkansorgan skall utarbeta regionala tillväxtprogram som därmed ersätter tillväxtavtalen efter 2003.

Kommunala samverkansorgan kan bildas fr.o.m. 1 januari 2003 med stöd av lagen (SFS 2002:34) om samverkansorgan i länen. Med detta som startdatum bildades KSO i dessa fem län: Blekinge, Dalarna, Halland, Uppsala och Östergötlands län. Självstyrelseorganen i Kalmar län och Gotlands län övergick därmed från försöksverksamheten till att bli kommunala samverkansorgan (skr. 2002/03:102).

Regionala tillväxtavtal lanserades som begrepp i (prop.1997/98:62) och används för att beteckna resultatet av de regionala partnerskapens arbete. Dessa avtal skall dock inte betraktas som avtal i juridisk mening. Tillväxtavtalen kan beskrivas som offentliga överenskommelser som binder parterna i moraliskt hänseende (skr. 1998/99:96, s. 25). Men med hänsyn till den stora betydelse regeringen anser att tillväxtavtalen har för den regionala näringspolitiken är det regeringen själva som avgör om tillväxtavtalen kan godkännas eller ej (ibid., s. 26).

Under 2003 fortsatte försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län. Regeringen gav under 2003 i uppdrag åt Högskolan i Halmstad respektive Statskontoret att utvärdera denna försöksverksamhet.

5.3.3 Hur kan vi förstå denna förändring

Den tydligaste spatiala förändringen under den här tidsperioden är att regeringen under 2001 öppnar upp för samtliga län att bilda kommunala samverkansorgan för regional utveckling. Denna förändring ligger väl i linje med den spatiala strategin i vilken partnerskap ses som fundamentala för tillväxtarbetet.

Genom att 1990-talets höga arbetslöshet och svaga ekonomiska utveckling inte längre begränsades till enbart vissa regioner ökade kraven på en regional tillväxtpolitik (SOU:85, s 146). Det huvudsakliga instrumentet för detta blev som

sagt de regionala tillväxtavtalen. Samtliga län antog regeringens inbjudan om att teckna sådana avtal och initierade därmed regionala partnerskap.

Regeringens förslag om tillväxtavtal formulerades alltså som ett erbjudande till länen. Medverkan var frivillig. Men då länet accepterat hade de att uppfylla ett antal formella krav.

Den här utvecklingen måste också förstås mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet. I och med Sveriges medlemskap i EU har samverkan i ökande utsträckning skett genom regionala partnerskap.

Den arbetsform genom vilken medlemsstaternas politik samordnas mot gemensamma mål kom vid toppmötet i Lissabon att lanseras som ”den öppna samordningsmetoden” (skr. 2001/02:187, s. 17). Metoden syftar till att skapa en lärande process, som genom politisk samordning hanterar gemensamma utmaningar inom unionen, utan att frångå subsidiaritetsprincipen och därmed ge utrymme åt nationella skillnader. Den öppna samordningsmetoden är inte juridiskt bindande. De instrument som finns tillgängliga inom ramen för den öppna samordningsmetoden innefattar gemensamma mål, riktlinjer, övervakning och uppföljning (ibid.). I EU:s strukturfondprogram är partnerskapsmodellen obligatorisk. I slutet av 1990-talet initierades denna modell även i de länsvisa tillväxtavtalen (Ds 2001:59). Partnerskapsmodellen introducerades av regeringen som en ”modern” modell för samverkan. (Ds 2001:59). Som alltså bär tydliga influenser från EU-medlemskapet.

Genom propositionen om att det i samtliga län ska vara möjligt att från 2003 bilda kommunala samverkansorgan öppnades möjligheten även för Hallands kommuner att överta statliga uppgifter inom delar av den regionala utvecklingspolitiken. Det går alltså att beskriva denna utveckling som att kommunerna flyttade fram sina positioner genom att deras deltagande blev en slags förutsättning.

5.4 Hur regional utvecklingspolitik blir regional tillväxtpolitik (2004-2008)

5.4.1 Integrerad form – tillväxtprogrammets betydelse, och hur halland lämnar ett gemensamt remissvar

I december 2004 gav regeringen i uppdrag åt en utredning att lämna förslag till genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik inför den kommande programperioden 2007-2013 (SOU 2005:93, s. 3). I ett delbetänkande föreslår de att regeringen premierar de KSO som önskar samarbeta i en större region. De framför åsikten att regeringen bör stimulera utvecklingsstrategier i regioner som är större än enskilda län. För att stimulera samarbete mellan flera län föreslår de att regeringen erbjuder KSO i de län som enas om en likalydande

utvecklingsstrategi, och ett lika omfattande ansvar för länsanslaget som de regionala självstyrelseorganen redan har (ibid., s. 79).

Statskontoret kom fram till att den nya ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan fungerat relativt väl i både Skåne och Västra Götalands län. De drog som slutsats att samordningen av den regionala utvecklingspolitiken ökat (skr. 2004/05:102).

Regeringen slår 2004 fast att tillväxtprogrammen för åren 2004-2007 är alla läns viktigaste verktyg och att dessa har störst betydelse för den regionala utvecklingen (ibid.).

I Mars 2006 meddelar regeringen att den under våren ämnar ta beslut om en nationell strategi för regional utveckling. Strategin skall ligga till grund för samordning av den regionala utvecklingspolitiken och EU:s sammanhållningspolitik (skr 2005/06:126, s. 50). Bland det sista som den socialdemokratiska regeringen hinner åstadkomma är att under juni presentera den nationella strategin för regional tillväxt. I den slår man fast att: *”Sveriges samlade nationella tillväxt är beroende av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt. Konkurrenskraftiga regioner är en förutsättning för ett konkurrenskraftigt Sverige”*⁹

Den nya regeringen övertar till att börja med i stort sett den förra regeringens strategi för regional utveckling. Men med det borgerliga regeringstillträdet kom det regionala tillväxtperspektivet att markeras ytterligare. I en skrivelse från november 2006 säger man att den regionala utvecklingspolitiken inriktas mot att skapa tillväxt, en hållbar utveckling och en god servicenivå i alla delar av landet. Politik handlar om att skapa förutsättningar för regional tillväxt och konkurrenskraft och att förutse och förebygga strukturproblem (skr. 2006/07:23, s. 29). Genom denna skrivelse presenterar den nya regeringen sin nationella strategi.

I september 2007 beslutade regeringen att den regionala utvecklingspolitiken skulle byta namn till regional tillväxtpolitik (SFS 2007:713). I förordningen tydliggörs myndigheternas ansvar i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen slog också fast att den nationella strategin som regeringen presenterade i december 2006 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet (ibid.).

I februari, tidigare samma år, presenterade ansvarskommittén sitt slutbetänkande. I vilket de slår fast vikten av att indelningsprocessen präglas av lokal och regional delaktighet. De anför demokratiska och praktiska skäl till varför de avstår från att lämna något eget färdigt indelningsförslag (SOU 2007:10, s. 284). Ansvarskommittén skiljer sig från tidigare utredningar i det att den mycket tydligt förespråkar att indelningsprocesserna runt om i landet förses med slutdatum. Därmed vill man säkerställa att villkoren inte förändras under processens gång. En första avstämning menar man kunna genomföras under 2008. I de delar av landet som nått tillräcklig enighet om den övergripande indelningen går processen därefter vidare mot bildandet av nya län och regionkommuner vid årsskiftet 2010/2011 (ibid., s. 300). Kommittén påpekar att staten bör ta ett mer aktivt

⁹ Hämtat ur Sveriges plan för regional konkurrenskraft 2007-2013.

ansvar efter 2008 för att säkerställa genomförandet (ibid., s. 301). Enligt samma kommitté är det en styrka om läns- och regionindelningen kan grundas i en gemensam identitet. Det är kommitténs uppfattning att identiteten oftare är knuten till landskapet än till länet (ibid., s. 286). Kommittén gjorde bedömningen att befolkningsunderlaget i en region borde vara på en halv miljon invånare eller mer. Enligt Ansvarskommittén torde väsentligt större regioner än dagens normallän vara en förutsättning för att klara det regionala utvecklingsuppdrag som skisserats av kommittén (ibid., s. 187).

Hallands kommuner, landsting och Region Halland arbetade tillsammans fram ett gemensamt remissvar.¹⁰ Under 2008 publiceras en remissammanställning över kommitténs betänkande. Från halländskt håll framhölls vikten av att låta berörda kommuner och landsting få bestämma över hur det regionala utvecklingsansvaret skall organiseras (Ds 2008:17, s. 172).

Noterbart är att det halländska remissvaret riktar kritik mot kommitténs bedömning gällande behovet av större och färre regioner. I sitt remissvar påpekar de att det saknas belägg för att större regioner för med sig en allmänt starkare utvecklingskraft. De menar att man istället för generella lösningar borde satsa på högre grad av flexibilitet. Det förefaller som att de halländska kommunerna var måna om att öka sitt regionala ansvar. Av remissvaren framgår att man å ena sidan är positiva till att ett kommunalt organ på regional nivå får ansvar för hälso- och sjukvård samt regional utveckling. Man anser inte att uppgifterna med nödvändighet måste hanteras av ett direktvalt organ. Det finns, menar man, principiella skäl för att låta de framtida länen själva avgöra vilken modell man vill använda – antingen den direktvalda eller den indirekt valda modellen genom KSO (ibid., s.356). Å andra sidan tycker man att Ansvarskommittén alltför lättvindligt behandlat frågan om hur den demokratiska legitimiteten påverkas av större regioner. En större region, påpekar man, innebär också större geografiska avstånd mellan beslutsfattare och medborgare (ibid., s.377).

5.4.2 Begränsad form – regionen lyfts fram, och tillväxtmålet vässas

I oktober 2004 föreslår regeringen att försöksverksamheten i Skåne län och Västra Götaland län skall fortgå till utgången av 2010, detta för att inte föregripa Ansvarskommitténs slutbetänkande (prop. 2004/05:8, s.8).

2004 blir också året då Hallands samverkansorgan (KSO) övertar länsstyrelsens samordningsansvar av det regionala utvecklingsarbetet. Samverkansorganet ansvarar därmed för att utarbeta och samordna de regionala tillväxtprogrammen (skr. 2004/05:102).

Genom den borgerliga regeringen markeras regionen som geografisk enhet ytterligare. Som exempel föreslår regeringen i sin första budgetproposition att arbetsmarknadspolitiken skall byggas upp kring lokala och regionala arbetsmarknader istället för att organiseras länsvis (Prop. 2006/07:1:13, s. 76).

¹⁰ Se bland annat yttrande från Varbergs kommunfullmäktige från 2007-09-18.

I mars 2008 markeras tillväxtnålet ytterligare ett snäpp. Regeringen föreslår att glesbygdsverket avskaffas. (prop. 2007/08:78, s.1) Därutöver gör regeringen bedömningen att två nya myndigheter bör inrättas. Detta för att stärka en hållbar tillväxt i företag och öka den regionala konkurrenskraften samt för att genomföra tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (prop. 2007/08:78, s.6).

5.4.3 Hur vi kan förstå denna utveckling

Med anledning av syftet för den här uppsatsen framstår den halländska ansökan om att få bilda regionförbund särskilt intressant. Man skulle med visst fog kunna hävda att Region Halland växte med ökat ansvar.

Som generell bakgrund till denna ansökan återfinns den regionala utvecklingspolitikens utveckling mot regional tillväxtpolitik. Som det visat sig sker den regionala tillväxtpolitiken i alltmer decentraliserade former, vilket givit kommunerna ökat inflytande och ansvar. Detta exemplifieras av kommunernas deltagande i regionala partnerskap för att skapa tillväxtprogram. Sveriges spatiala strategi för regional utveckling och tillväxt har blivit allt mer beroende av att flera politikområden förmår samverka och åstadkomma gemensamma målbilder. Samtidigt konstateras i en rapport (Regional utveckling – utsikter till 2010) att det finns ett stort avstånd mellan ambitionerna inom den regionala utvecklingspolitiken och dagens situation. I slutändan handlar det om ledarskap på lokal, regional och nationell nivå (SOU 2004:34, s. 75).

Sammantaget har den politiska viljan av att förenkla möjligheten till samordning privilegierat de som legat långt framme och haft förmågan att finna gemensamma mål. Med Region Hallands tillkomst 2003 (som samverkansorgan) erhöll Region Halland redan från början ett brett uppgiftsansvar (Johansson & Rydstedt 2010: 70). Att man enades om gemensamma remissvar tyder på att man såg möjligheter om att kunna enas om gemensamma målbilder. Eftersom initiativen på regeringens anmodan måste komma underifrån blev det aldrig aktuellt att följa ansvarskommitténs linje om att dela upp Halland.

Samtidigt har rent juridiska begränsningar privilegierat (eller drivit) fram utvecklingen mot ett Region Halland. Ett framträdande exempel är regeringens proposition som möjliggjorde kommunala samverkansorgan för regional utveckling (prop. 2001/02:7). Detta under förutsättningen att samtliga kommuner i ett län var medlemmar i kommunalförbundet, efter anmälan till regeringen.

5.5 Hur försöksverksamheten görs permanent, och hur Halland fick motsvarande ansvar (2009-2011)

5.5.1 Integrerad form – med stöd av partnerskap

Enligt en *Strategisk uppföljning av En nationell strategi* görs följande påpekande från aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länen. De betonar vikten av en nationell strategi och av att behålla nationella strategins inriktning för att uppnå kontinuitet och möjlighet att inom ramen för denna utveckla det regionala tillväxtarbetet (Ds 2009:69, s. 12).

I en skrivelse i maj 2010 preciserar regeringen inriktningen för den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen vill se ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt inflytande och ansvar över statliga medel. För regeringen innebär det att regionala strategier och program genomförs med stöd av partnerskap och i samspel med nationell och europeisk nivå i syfte att stärka det lokala och regionala tillväxtarbetet (skr. 2009/10:221, s. 5-6).

I skrivande stund (december 2011) sammanfattas regeringens hållning av ett debattinlägg undertecknat av civil- och bostadsminister Stefan Attefall och it- och regionminister Anna-Karin Hatt. På DN-debatt skrev de i Mars 2011 att:

”Regeringen eftersträvar väl fungerande regioner”...”Det är avgörande att krav på sammanslagningar av landsting kommer från dem som berörs och har en lokal förankring.”...”Allt för att få så naturliga och väl fungerande regioner som möjligt. Alliansregeringen ser positivt på ett stärkt regionalt ansvarstagande”.
(ursprungligen publicerat i Dagens Nyheter 2011-03-14).

5.5.2 Begränsad form – försöksverksamheten permanentas

I januari 2009 presenterade regeringens fyra partiledare en överenskommelse om en fortsatt hantering av den s.k. regionfrågan. Överenskommelsen lades fram den 28 januari på DN Debatt och innebar att:

”...vi enats om att de försök med regionkommuner som finns i Skåne och Västra Götaland ska kunna permanentas. Vid sidan av detta har vi också gjort bedömningen att de ansökningar som inkommit om omvandling till regionkommuner från Halland och Gotland uppfyller de krav vi ställt upp och därmed ska beviljas.¹¹”
(ursprungligen publicerat i Dagens Nyheter 2009-01-28.).

I mars 2010 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. I propositionen föreslås att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län görs om till att bli permanenta. Förslaget om en ny lag omfattar även Hallands och Gottlands län (prop. 2009/10:156). Regeringen vill därmed göra gällande att deras positiva syn på kommunalt inflytande i regionalt tillväxtarbete tydliggörs. (skr. 2009/10:221, s. 9).

Lagförändringen manifesteras den 8-9 november 2010 av att Region Halland beslutar om sin första gemensamma budget. Med budgeten för 2011 slår Region

¹¹ Hämtat ur en debattartikel undertecknad av Fredrik Reinfeldt, Maud Olofsson, Jan Björklund, Göran Hägglund.

Halland fast mål och inriktning för att uppnå regionens vision om ”Halland – bästa livsplatsen”¹².

Region Halland har från den 1 januari 2011 ansvar för de frågor som tidigare låg på Hallands kommunala samverkansorgan. Genom lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ger staten Region Halland ansvaret för regionalt tillväxtarbete. Det regionala tillväxtarbetet innebär att Region Halland ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.

I *Diskussionsunderlag inför arbetet med mål och inriktning för Region Halland* ger man följande bild av det politiska uppdragets strategiska ramar.

”När Region Halland genomför sin politik görs det inom strategiska ramar som beslutas på europeisk, nationell och regional nivå. Dessa strategier bildar samtidigt en grund för vårt samarbete med andra regioner i Sverige och övriga Europa”¹³

5.5.3 Hur vi kan förstå denna utveckling

Under den här tidsperioden ges samverksorganet Region Halland tillåtelse från regeringen att omvandlas till regionkommun.

I linje med analysmodellens förståelse av det politiska rummets förändring, måste förståelsen om varför botten i en förståelse över den process som ledde till att Region Halland fick klartecken att bilda regionkommun. Av den anledningen grundas förståelsen av den process som kapitlets empiriska observationer givit bakgrund till.

Det finns en rad omständigheter som tycks ha privilegierat Region Halland mot att utvecklingen blev som den blev. Till att börja med bör försöken med ändrad regional ansvarsfördelning ses som en del i en pågående samhällsförändring som inte enbart sker i Sverige. Den ökade internationaliseringen och decentraliseringen är generella utvecklingsmönster vilka satt fokus på den regionala samhällsorganisationen och ansvarsfördelningen mellan staten och det regionala självstyret (jmf bl.a. SOU 2000:85, s. 347). Den spatiala strategi som Sveriges regering(ar) antagit har privilegieras av en internationell trend. Region Halland har i sin tur privilegieras av Sveriges anpassning (spatiala strategi).

Genomgående har de beslutsunderlag som regeringarna haft att luta sig mot pekat i en riktning som ligger i linje med den internationella trenden. För att bara ta ett exempel gör rapporten *Ansvar i vissa län för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering* bedömningen att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län utfallit väl. Några egentliga nackdelar med försöksverksamheten har inte framkommit (Ds 2009:51, s. 30).

På senare år har kritiken mot regeringen för att inta en alltför passiv hållning ökat. Av Ansvarskommitténs remissammanställning framgår att flera instanser, främst statliga, menar att regeringen bör spela en mer aktiv roll i indelningsprocessen (Ds 2008:17, s. 11). Men regeringen har hela tiden vidhållit vikten av att initiativ om en

¹² Budgeten finns att tillgå via Region Hallands hemsida.

¹³ Utdrag ur ett diskussionsunderlag som finns tillgängligt via Region Hallands hemsida.

ändrad landstingsindelning växer fram lokalt och regionalt (dir. 2009:62). På grund av detta, eller kanske tack vare, har de kommuner privilegierats som legat långt framme och haft förmågan att finna gemensamma mål.

6 Avslutande diskussion

6.1 En process i sammanfattning – med fokus på de formativa momenten

Den här uppsatsen har försökt öka förståelsen över den process som ledde till att Region Halland numera utgör ett regionförbund.

Hur gick processen då till som ledde till bildandet av Region Halland? Genom att spåra processen har det blivit möjligt att urskilja de formativa moment som haft avgörande betydelse för processens utfall.

De formativa moment som utkristalliserats är i tur och ordning: den ekonomiska krisen, EU-inträdet, att Halland förblev intakt, samt möjligheten för Hallands kommuner och landstinget att bilda kommunalt samverkansorgan. Karakteristiskt för de formativa momenten är att de fick effekter som innebar nya *stig-beroenden*. Dessa formativa moment drabbade indirekt Halland i form av ekonomisk nedgång och genom EU-inträdet. Men även också direkt i form av ett intakt Halland samt möjligheten att bilda KSO.

I början ut av 1990-talet genomgick Sverige en ekonomisk kris. Tillväxten visade på minussiffror och arbetslösheten ökade markant. Krisen innebar, tillsammans med det svenska EU-medlemskapet, att den svenska regionalpolitiken omformulerades under senare delen av 1990-talet. Målet om regional utjämning fick ge plats åt en politik som betonade ekonomisk tillväxt. Genom att 1990-tals krisen inte begränsades till enbart vissa regioner ökade kraven på en regional tillväxtpolitik i hela landet. Det huvudsakliga instrumentet för detta blev som sagt de regionala tillväxtavtalen. I och med Sveriges medlemskap i EU har samverkan i ökande utsträckning skett genom regionala partnerskap. Partnerskapsmodellen introducerades av regeringen som en ”modern” modell för samverkan. (Ds 2001:59).

Under processens gång kom arbetet med tillväxtavtalen att utvecklas. Statens metod att genom den ’Nationella strategin’ ange ramverket för den regionala nivån kan ses som ett resultat av dagens regionala tillväxtpolitik. Det förefaller som att denna utveckling även haft en del oförutsedda effekter på det politiska rummet. När staten ville försäkra sig om att samtliga kommuner involverades i avtalen (ingen kommun ville stå ensam, eller vara orsak åt att inga regionala tillväxtavtal arbetades fram) befästes samtidigt den territoriella länsindelningen.

Avgörande för Region Hallands del var att Kungsbacka aldrig kom att inlemmas i ett Västsvenskt stor-län. De halländska kommunernas och landstingets relativt eniga ståndpunkter i länsindelningsfrågan gör att regeringen undviker att förorda en delning av Halland. Efter detta försvinner tanken om att införliva Kungsbacka kommun i ett nytt västsvenskt län ur reformprocessen.

Genom propositionen om att det i samliga län ska vara möjligt att från 2003 bilda kommunala samverkansorgan öppnades möjligheten även för Hallands kommuner att överta statliga uppgifter inom delar av den regionala utvecklingspolitiken. Det går att beskriva denna utveckling som att kommunerna här flyttade fram sina positioner genom att deras deltagande blev en slags förutsättning. På så vis har juridiska begränsningar privilegierat (eller drivit) fram utvecklingen mot ett Region Halland. Ett framträdande exempel är just den proposition som möjliggjorde kommunala samverkansorgan för regional utveckling (prop. 2001/02:7). Detta under förutsättningen att samtliga kommuner i ett län var medlemmar kommunalförbundet, efter anmälan till regeringen.

De spatiala strategierna för att förenkla samordning tycks ha privilegierat de som legat långt framme och haft förmåga och ambition att finna gemensamma målsättningar. Då Region Hallands 2003 bildades som samverkansorgan erhöll de redan från början ett brett uppgiftsansvar. Att man enades om gemensamma remissvar tyder på att man såg möjligheter att kunna enas även om gemensamma utvecklingsmål. Eftersom initiativen måste komma underifrån blev det heller aldrig aktuellt att följa ansvarskommitténs linje om att dela upp Halland. Regeringen har hela tiden vidhållit vikten av att initiativ om en ändrad landstingsindelning växer fram lokalt och regionalt (dir. 2009:62). På grund av detta, eller kanske tack vare, har de kommuner privilegierats som legat långt framme och haft förmågan att finna gemensamma mål.

6.1.1 Reflektioner kring framtida teoriutveckling

På vilket sätt kan resultatet av undersökningen utgöra underlag för kommande teoriutveckling inom SRA-approachen?

Det går att ge ett tudelat svar då den frågeställningen. Till att börja med skulle man kunna hävda att analysens resultat utgör en teori över *hur* Sverige, som spatial form, selektivt privilegierar vissa strategier framför andra. Sveriges politiska rum kan då beskrivas på följande vis.

Sverige privilegierade (genom sin spatiala form) i inledningen av 1990-talet spatiala strategier (och projekt) som ville decentralisera den regionala utvecklingspolitiken. Den spatiala formen säger att genom en decentraliserad utvecklingspolitik så uppnås högre tillväxt. Denna spatiala form har hållit i sig också under 2000-talet har. Den svenska regionala utvecklingen tycks ligga i linje med många andra länder i Europa. Så menar exempelvis Neil Brenner som pekat på att många europeiska länder decentraliserat och delegerat den regionala utvecklingspolitiken till regionala nivåer. Detta som ett led av att tidigare utjämningsmål ersatts av tillväxtpolitik med syfte att lyfta fram de mest konkurrenskraftiga

platserna (Brenner 2004a: 206). Detta bidrar emellertid inte med något underlag för att utveckla SRA-approachen. Eftersom det politiska rummets spatiala form aldrig kan förstås på förhand, kan resultatet ändå angå den som har intresse för svenska regionaliseringsförhållanden.

7 Executive summary

In recent years there has been an intensive discussion about how Sweden should be organized in the future. The discussion derives from the economic challenges of the publicly funded welfare state. The discussion has focused upon how Sweden should be divided into regions, and about what these new regions should be allowed to decide. The overall aim is to prepare Sweden to meet the economic and political challenges that the publicly funded welfare face.

At the turn of 2010/2011 six Halland communes formed Region Halland. They include Falkenberg, Halmstad, Hylte, Kungsbacka, Laholm and Varberg commune. Today there are four regions of Sweden (Skåne, Västra Götaland, Gotland and Halland). Around the country are discussions at various levels aimed at creating new regions.

Aim and purpose

It is the process behind the formation of the Region Halland, which is the case at the heart of this mainly theoretical consuming a case study. During the process there have been internal disagreements within the communes of Halland. There were also several suggestions that, in one way or another, split Halland into other regions. Even so, Region Halland is, since January 1 2011, now a separate region with enhanced regional responsibilities.

But how did this process led to the formation of Region Halland? What political and economic processes lie behind? The primary problem that the thesis has to contend with is to understand why the state space changes. A further aim for this particular case is to contribute with a theoretical basis for a better understanding of how parts of the phenomenon of rescaling functions.

To achieve that end the thesis seeks to answer two main questions:

- How did the process led to the formation of Region Halland?
- Which formative moments can be discerned in the process that was to lead to the formation of Region Halland?

The theoretical framework

In this thesis the changes of the Swedish state space are studied through a theoretical approach which focuses on the spatial selectivity. The theoretical framework draws upon work by Neil Brenner who has developed Bob Jessops strategic-relational theory. Bob Jessops strategic-relational approach (SRA) is the thesis overall theoretical approach. Within the SRA-approach the concept of strategic selectivity is vital. This means that the environment in which actors operate in - and influence - is strategically selective. Structures will privilege and

restrain a certain action (Jessop 2008: 35-6). The strategically selective means that some strategies are favored over others in order to allow a certain outcome (Hay 2002: 129). Neil Brenner has developed the SRA theory by introducing the concept of spatial selectivity. By the concept of spatial selectivity the political-economic aspects of spatial change may be analyzed. Spatial selectivity results from the relational interplay between the geographies of inherited state structures and emergent strategies to transform and/or instrumentalize the geographies of state power. Consequently: the state privileges scales, places and spaces through accumulation strategies (economic policy) and hegemonic projects (ideology) (Brenner 2004a: 90). The transformation of state spatiality may occur when inherited forms of spatial selectivity are modified enough to create new geographies of state territorial organization and state regulatory activity (Brenner 2004b: 456.).

Results

The analysis results in a theory of how Sweden, as a spatial form, selectively privileges certain strategies over others. Sweden's political spaces can be described as follows. Sweden privileges (through its spatial form) at the beginning of the 1990s, spatial strategies (and projects) that wanted to decentralize regional development policy. The spatial form advocates a decentralized development policy to achieve higher growth. This spatial form has continued also during the 2000s have. The Swedish regional development seems to be in line with many other European countries

Crucial for the part of Region Halland was that Kungsbacka commune never came to be incorporated in a western Swedish region. Due to the Halland communes and the county council's fairly unanimous positions on this issue, the government avoids advocating a division of Halland. From this follows the disappearance of the idea of incorporating Kungsbacka Municipality in a new western region from the reform process.

By the government bill (prop. 2001/02:7), the possibility opened even of Halland communes to take over the duties of the state in parts of the regional development policy. In this way, legal restrictions privileged (or pushed) forward the development of a Region Halland. A prominent example is the very bill that allowed communal cooperative regional development agencies (prop. 2001/02: 7). This assumes that all the communes in a county are members of the *kommunalförbundet*, after notification to the government.

At the beginning of the 1990s, Sweden underwent an economic crisis. Growth showed minus figures and unemployment increased significantly. The crisis meant, together with the Swedish EU membership, that the Swedish regional policy was reformulated in the late 1990's. The goal of regional equalization gave place to a policy that emphasized economic growth. The crisis was not limited only to certain regions of increased demands, which led to regional growth policy throughout the country. The principal instrument for this was the so called

regional growth agreements. With Sweden's EU membership the regional cooperation through regional partnerships, as these regional growth agreements, has increased.

8 Referenser

Litteratur

- Brante, Thomas, 2001. "Consequences of Realism for Sociological Theory-Building", *Journal for the Theory of Social Behavior* Vol. 31.2, pp. 167-193.
- Brenner, Neil, 2004a. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Brenner, Neil, 2004b. "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000", *Review of International Political Economy* Vol. 11. 3, pp. 447-488.
- Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Media-Tryck.
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan. Konsten att Studera Samhälle, Individ och Marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Goodwin, Mark; Jones, Martin; Jones, Rhys, 2006. "Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations", *European Planning Studies* Vol. 14. 7, pp. 979-995.
- George, Alexander L.; Bennet, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hay, Colin, 2002. *Political Analysis. A Critical Introduction*. New York: PALGRAVE.
- Jessop, Bob, 1990. *State Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob, 2005. "Critical Realism and the Strategic Relational Approach", *New Formations* Vol. 56, pp. 40-53.
- Jessop, Bob, 2007. *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Johansson, Jörgen, 1991. *Offentligt och Privat i Regionalpolitiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Jörgen, 1999. *Regionalisering och Internationalisering i Halland*. Halmstad: Bulls Tryckeri AB.
- Johansson, Jörgen, 2004. *Regionalisering och kommunal självstyrelse. Halländska kommuner i en regional miljö*. Halmstad. Högskolan i Halmstad.
- Johansson, Jörgen; Rydstedt, Johan, 2010. *Att styra regionala utvecklingsprocesser. Om demokrati, jämställdhet och lärande i regional utveckling*. Mölnlycke: Elanders Sverige AB.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det Vetenskapliga Studiet av Politik*. Lund: Studentlitteratur.

- Lundquist, Lennart, 2007. *Att hantera humanvetenskapens tudelning*. Malmö: Liber.
- Montin, Stig; Hedlund, Gun, 2009. Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik. I: Hedlund, Gun; Montin, Stig (red): *Governance på Svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Paasi, Anssi, 2009. "The resurgence of the Region and Regional Identity. Theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe", *Review of International Studies* Vol. 35, pp. 121-146.
- Yin, Robert K. 2009, *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Wight, Colin, 2006, *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offentligt material

- Dir 1991:31, *Kommittédirektiv, Analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad*, Civildepartementet.
- Dir 1992:86, *Kommittédirektiv, En Regionberedning*, Civildepartementet.
- Dir 2003:10, *Kommittédirektiv, Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*, Finansdepartementet.
- Dir. 2009:62, *Kommittédirektiv, Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Ds 2001:15. *Rapport om tillväxtavtalen – första året*, Näringsdepartementet.
- Ds 2008:17. *Remissammanställning. Ansvarskommitténs betänkande*, Socialdepartementet.
- Ds 2009:51. *Ansaret i vissa län för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering*.
- Ds 2009:69. *Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*.
- Ehn, Peter. 2001. En ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Mycket väsen för lite ull*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Johansson, Ulf 2009. Euro Futures. Arena för tillväxt. *Sveriges nya Regioner. Tillväxtmotorer för framtiden*. Åtta.45 Tryckeri AB
- NUTEK Ett uppdrag från Ansvarskommittén. *Framtidens arbetsmarknadsregioner*. R 2006, nr 18.
- Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen*.
- Prop. 1997/98:62. *Regional tillväxtpolitik. För arbete och välfärd*.
- Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*.
- Prop. 2006/07:1. *Budgetproposition. Utgiftsområde 13*.
- Prop. 2007/08:78. *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft*.
- Prop. 2009/10:156. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*.
- Regeringens skrivelse 1998/99:96, *Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen*.
- Regeringens skrivelse 2000/01:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2001/02:187, *Sveriges genomförande av EU:s sysselsättningsstrategi*.

Regeringens skrivelse 2002/03:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2004/05:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2005/06:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2005/06:126, *Strategiska utmaningar. En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*.

Regeringens Skrivelse 2006/07:23, *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006-2008*.

Regeringens skrivelse 2006/07:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2007/08:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2008/09:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 2009/10:221, *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning*.

SFS 1996:1414, *lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning*.

SFS 1996:1415, *lag om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län*.

SFS 2002:34, *lag om samverkansorgan i länen*.

SFS 2007:713, *Förordning om regionalt tillväxtarbete*.

SOU 1992:63 Betänkande av Regionutredningen. *Regionala roller. En perspektivstudie*. Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1995:27 Slutbetänkande av Regionberedningen. *Regional Framtid*. Stockholm: Civildepartementet.

SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 2004:34 *Regional utveckling. Utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:10 Slutbetänkande av Ansvarskommittén. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Socialdepartementet.

Hemsidor

Webbkälla 1

<http://www.regionhalland.se/sv/om-region-halland/organisation/>

Webbkälla 2

http://www.regionhalland.se/dynamaster/file_archive/100621/d4fd2e2d9907cba50f6593860b5937f2/Nu_blor_Halland_en_region.pdf

Webbkälla 3

<http://www.regeringen.se/sb/d/1892/a/12424>

Webbkälla 4

<http://www.folkpartiet.se/Folkpartiet-nara-dig/Jonkopings-lan/Landsting/Artiklar-motioner-fragor/dags-att-borja-bygga-region-ost-gotaland/>

Webbkälla 5

http://regionhalland.se/PageFiles/21496/BUDGET2011_print.pdf

Övrigt material

Dagens Nyheter, 2009-01-28.

Dagens Nyheter, 2011-03-14.

Regeringskansliet, *Sveriges plan för regional konkurrenskraft 2007-2013*, Näringsdepartementet.

Region Halland, *Diskussionsunderlag inför arbetet med mål och inriktning för Region Halland. Förutsättningar för tillväxt och välfärd i Halland.*