

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/260591788>

# Samarbete för hållbar regional utveckling?

Chapter · January 2013

---

CITATIONS

0

READS

99

4 authors, including:



[Stig Montin](#)

University of Gothenburg

34 PUBLICATIONS 187 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Jon Nyhlén](#)

Stockholm University

13 PUBLICATIONS 24 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Cost Action LocRef [View project](#)

# Samarbete för hållbar regional utveckling?

Stig Montin

Förvaltningshögskolan

Kapitel publicerat i Pär M. Olausson & Jon Nyhlén (red, 2013)), *Regioner, regionalism och entreprenörskap. Festskrift till Marie-Louisa von Bergmann-Winberg*. Sundsvall: Mittuniversitetet.

## Inledning

I maj 2008 kom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) med alla 13 kommuner överens om att gemensamt ta ansvar för en hållbar regional utveckling. Samarbetsambitionen formuleras bland annat på följande sätt:

”Vi tar ett gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar. Lokalt gör vi det genom att ta ansvar för våra delar av den regionala strukturen och genom att stödja övriga kommuner i att utveckla sina delar” (GR 2008).

Denna betoning på interkommunalt samarbete är ett utflöde av en så kallad rådslagsprocess som alla kommuners fullmäktigeförsamlingar medverkat i sedan 2002. Det unika med händelsen är att den symboliserar ett historiskt skifte i de interkommunala relationerna i Göteborgsregionen. I sitt regionala sammanhang kan både formen (Rådslagsprocessen) och dess resultat (strategi för hållbar regional utveckling) betraktas som innovationer (Montin, Johansson & Forsemalm 2012).

Även om fallet är unikt i flera avseenden är den interkommunala samverkansprocess som behandlas i detta kapitel i linje med EU-kommissionens förväntningar på regionalt samarbete för att främja hållbar ekonomisk tillväxt (CEC 2009) och ett exempel på den mer överordnade föreställningen om att problem relaterade till hållbar utveckling bäst hanteras genom samarbete över institutionella och organisatoriska gränser (se t ex Innes & Booher 2010).

Mot bakgrund av att både sättet att forma en gemensam utvecklingsstrategi och strategin i sig kan betraktas som regionalt innovativt kan det vara av intresse att närmare granska hur denna rådslagsprocess kom till, hur den genomfördes och vad den utmynnade i. I den meningen är det en traditionell studie av hur politik formas.

Överenskommelsen inom GR är emellertid inte bara ett fall av interkommunal samverkan. Det kan också ses som ett fall av politiskt entreprenörskap, vilket allmänt kan beskrivas som en aktör som möjliggör, underlättar samarbeten samt tänjer eller spränger olika gränser. Det politiska entreprenörskapet har bland annat relaterats till regionaliseringsprocessen i Sverige (von Bergmann-Winberg 2011). I historien om framväxten av överenskommelsen inom GR kommer det att framgå att både politiker och tjänstemän kan fungera som politiska entreprenörer. Processen fram till överenskommelsen kan också analyseras som ett fall av ”metastyrning”, vilket enkelt

uttryckt handlar om att styra på distans genom exempelvis lämplig inramning och övertalning.

Rådslagsprocessen inom GR kan således analyseras som fall av interkommunal samverkan, politiskt entreprenörskap samt metastyrning, men bör också betraktas ur ett mer substantiellt perspektiv. Med det menar hur olika aktörer i processen förhållit sig till vad som kan menas med "hållbar utveckling" samt vad hållbar utveckling står för i den slutliga överenskommelsen.

### **Metod och material**

Den empiriska redovisningen av Rådslagsprocessen bygger huvudsakligen på två typer av källor. Den ena utgörs av de dokument som producerats inom ramen för Rådslagsprocessen och den andra av gruppintervjuer i form av samtalsintervjuer som genomfördes vid en workshop den 30 november 2010. Sammanlagt 19 politiker och tjänstemän som medverkat i rådslagen deltog. Deltagarna delades in i sex grupper och intervjuades av ledamöter i den projektgrupp som inom Mistra Urban Future studerar fyra fall av "multi-level governance". Varje grupp samtalade kring samma teman parallellt med varandra (rådslagsprocessens syfte, kunskapsutbyte och lärande, från idé till handling samt verktyg för komplexitet). Workshopen avslutades med ett summerande samtal där alla medverkar de. Intervjuerna och det avslutande samtalet spelades in och transkriberades i sin helhet. Rådslagsprocessen var en av fyra samverkansprocesser som studerades under 2010-2011 inom ramen för Mistra Urban Futures i Göteborg (Elias m fl 2012, se också [www.mistraurbanfutures.com](http://www.mistraurbanfutures.com)).

### **Bakgrund till Rådslagsprocessen**

Ända fram till slutet av 1990-talet då det på allvar påbörjades samarbeten kring gemensamma regionala problem och utmaningar hade Göteborgsregionen, i likhet många andra stadsregioner, kännetecknats av oenighet och ömsesidig misstänksamhet mellan kommunerna. Fram till 1990-talet uppfattade många kommunala aktörer i regionen ett konkurrensförhållande till varandra och framför allt till den största staden Göteborg: "Under hela 1980-talet ... var det väldigt mycket förorterna mot Göteborg och Göteborg mot förorterna" (citrat från samtal om Rådslagsprocessen). Från slutet av 1940-talet fram till mitten av 1990-talet bestod Göteborgsregionen av två slags samarbetsorganisationer. Den ena var Storgöteborgs Samarbetskommitté och den andra var Göteborgs Förorters Förbund. De två organisationerna slogs samman och 1995

bildades Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Under årens lopp uppträdde flera strukturella utvecklingstendenser som på olika sätt underhöll konkurrensen mellan Göteborg och förortskommunerna. En sådan tendens var utvecklingen på bostadsmarknaden. Huvuddelen av bostadsbeståndet som tillkom i Göteborg mellan åren 1950 och 1980 bestod av flerbostadshus i ytterområdena. Det lade grunden till en bostadssegregation. Denna förstärktes på regional nivå under 1980- och 1990-talen då huvuddelen av bostadsbyggandet omfattade småhus i attraktiva förorter. Dessförinnan hade det också skett en utflyttning från Göteborg till en expanderande villabebyggelse i flera av kranskommunerna, bland annat Kungsbacka, Partille, Mölnlycke och Kungälv (Jörnmark 2005). En annan faktor var konkurrensen om företagsetableringar. Så sent som i slutet av 1990-talet fanns bland annat konkurrens om var Ericsson skulle placera sina nyetableringar efter att de växt ur sina anläggningar i Örgryte. Tänkbara kommuner för nyetablering var bland annat Mölndal och Härryda, men genom utvecklingen av Norra Älvstranden till ett attraktivt "klusterkoncept" hamnade Ericssons nyetablering i Göteborg (Jörnmark 2005).

Misstro och konkurrens vändes till samsyn och samverkan, bland annat beroende på ett politiskt ledarskap som lyckades övertyga kommunerna om att alla skulle kunna dra nytta av att Göteborgs stad får en positiv utveckling. Det politiska ledarskapet personifierades framför allt av socialdemokraten Göran Johansson (KS-ordförande i Göteborgs stad och i GR:s styrelse), som enligt uppgift från andra politiker hade lunchträffar med var och en av KS-ordföranden i de 12 kommunerna för att prata om den regionala utvecklingen. Det bidrog till goda förutsättningar för de 13 kommunerna i GR att forma en gemensam bild av den regionala utvecklingen. Under rådslagsprocessen växte sedan den ömsesidiga förståelsen kring lokala specifika problem mellan kommunerna, inte minst mellan kranskommunerna och Göteborg, något som har uttryckts som att "småkommunerna har fått en större förståelse för helheten" (citat från samtal om Rådslagsprocessen).

Förutom denna politiska styrning mot samarbete fanns det också en tydlig inriktning bland tjänstemän vid GR om att det borde utvecklas ett nytt arbetssätt för den regionala planeringen. När det var dags för ett nytt regionplanearbete bedömdes det vid GR att tidigare regionplaner (1944, 1963, och 1982) inte haft någon större betydelse för

utvecklingen och med den erfarenheten ansåg man att det vore bortkastad tid att utarbeta ännu en regionplan.

Sammantaget formades en förhoppning om att fullmäktigeförsamlingarna och kommunledningarna i de tretton kommunerna skulle komma till en gemensam avsikt och bli mer proaktiva. I GR:s inbjudan skrevs följande:

”Vår förhoppning är att det skall växa fram en så lång som möjligt gemensam insikt om det regionala samarbetets betydelse samt ett gemensamt förhållningssätt till övergripande planeringsfrågor och en samsyn om verktyg och arbetsmetoder” (GR 2009a).

### **Rådslagsprocessen**

Rådslagsprocessen genomfördes under åren 2002-2008. Rådslag definieras som en planerad och strukturerad dialog och samverkan mellan intressenter inom ett geografiskt område. Vid dessa rådslag besökte tjänstemän och politiska representanter från GR var och en av fullmäktigeförsamlingarna i regionens 13 kommuner i fyra omgångar (rundor). Det första rådslaget pågick under 18 månader, det andra under nio månader, det tredje under tre månader och det fjärde under två månader. Antalet potentiella deltagare vid rådslagen var 1100, det vill säga det totala antalet fullmäktigeledamöter i kommunerna. Antalet faktiska deltagare i genomsnitt var cirka 50, med flest vid ett rådslag i Göteborg som samlade cirka 125 deltagare. Det betyder att flertalet fullmäktigeledamöter var med vid samtliga rundor. Uppskattningsvis var det två tredjedelar av ledamöterna som var med i hela processen. Att ungefär en tredjedel inte var med på allt förklaras bland annat av att det några ledamöter byttes ut efter valet 2006. Vid varje rådslagstillfälle hölls inledande föredrag och deltagarna organiserades sedan i grupper för att diskutera. Två styrdokument producerades under 2006 respektive 2008, varav det senare antogs som en ”överenskommelse” av GR (GR 2006, GR 2008).

### **Den sociala dimensionen som viktigast**

I inbjudan till den första rådslagsrundan (GR 2002) ställs först och främst en förhoppning om att rådslaget skall leda till att det skall växa fram en ”insikt om det regionala samarbetets betydelse samt ett gemensamt förhållningssätt till övergripande planeringsfrågor och en samsyn om verktyg och arbetsmetoder”. Tanken framstår vara att med lämplig vägledning kan denna arbetsform (rådslag) bidra till en gemensam och

sammanhållen regional utvecklingsprocess. Det förväntas föras en bred och förutsättningslös diskussion mellan politiker kring viktiga regionala frågeställningar. Vilka är då dessa frågeställningar? Inledningsvis talas det om GR har ett regionalt, men också nationellt och globalt ansvar för att bidra till att "säkerställa en långsiktig hållbar utveckling". Den hållbara utvecklingen beskrivs sedan i tre dimensioner: social dimension ("medborgarkraft"), miljödimension ("bärkraft") och ekonomisk dimension ("konkurrenskraft").

Den sociala dimensionen kommer således först. I den inledande texten som utgör en inramning av de tre dimensionerna är det den sociala som kommer först och den första frågan som ställs är följande: "Hur bygger vi en region med så små klyftor som möjligt mellan invånarna?" (GR 2002, s 8). När de tre dimensionerna var för sig beskrivs lite utförligare kommer också den sociala dimensionen först och här påstås bland annat att "(E)tt samhälle med små sociala skillnader har ett egenvärde oavsett om det är en konkurrensfaktor eller ej" (GR 2002, s 10). Det talas vidare om främja "hållbar tillväxt där resurser finns att fördela så att klassklyftorna minskas och kriminaliteten hålls nere.

Inledningsvis i inbjudan ges de tre dimensionerna en likvärdig betydelse, att de "hänger ihop och är inbördes beroende". Med hänvisning till påståendet att små sociala skillnader har ett egenvärde och att tillväxt skall ge resurser för att minska klassklyftorna framstår det dock som att författarna till inbjudan delvis ansluter sig till ett synsätt som tidigare förekommit i ett annat tvärasektorsamarbete i Göteborgsregionen, nämligen att miljödimensionen utgör ramen, den ekonomiska dimensionen är ett medel och den sociala dimensionen (social jämlikhet) är målet (Polk 2009).

Helt entydigt är det emellertid inte eftersom när dimensionerna beskrivs var för sig så ses de också som förutsättningar för de andra. Den sociala dimensionen "är en förutsättning för såväl ett konkurrenskraftigt näringsliv som en långsiktig miljömässig bärkraft" (GR 2002, s 10). Miljödimensionen beskrivs i termer av "miljömässig bärkraft" som behövs för att alla skall tillförsäkras "överlevnad" och "fortlevnad" (s 12) och "(E)konomisk hållbarhet och långsiktig konkurrenskraft är förutsättningar för såväl medborgarkraft och miljömässig bärkraft" (s 14). Men den enda dimensionen som ges ett egenvärde är den sociala dimensionen.

Mot bakgrund av den fortsatta utvecklingen när rådslagsprocessen genomgått flera rundor är det av intresse att uppmärksamma det som står sist i inbjudan. Här skrivs det om en "flerkärnig region", som betyder att huvudorten (Göteborg) omges av relativt självständiga städer och orter som är sammanhållna av "koncentrerade, kapacitetsstarka och miljömässigt tåliga väg- och järnvägsstråk, inriktade mot Göteborg och sammanbundna av tvärlänkar som förstärker tätortskärnorna i regionen" (s 26). Det ställs avslutningsvis ett antal förväntningar på vad den flerkärniga regionen skall kunna innebära: minska miljöbelastning, stärkt konkurrenskraft, tillförlitliga godstransporter, god vardagstillgänglighet, ökad säkerhet och bättre hälsa för invånarna (s 27). I anslutning till texten finns en principskiss, som i efterhand kan tolkas som ett utkast till det som senare kom att kallas "strukturbilden".

Detta var i mycket kort sammanfattning det underlag som gick ut till alla kommuner i göteborgsregionen inför den första rundans rådslag som pågick under 18 månader (hösten 2002 till februari 2004). Resultaten från dessa rådslag dokumenterades och sammanställdes genom ett antal "sällningsprocesser" till underlag inför en konferens med GR:s styrelse 2003 (GR 2004). Diskussionerna vid konferensen ledde fram till en lista med fyra "målområden" för det fortsatta arbetet med den regionala utvecklingen:

- Goda sociala förhållanden
- En attraktiv region för boende och arbete
- Fungerande infrastruktur och god miljö
- Ett vitalt näringsliv och en bred arbetsmarknad

Noterbart är att den sociala dimensionen fortfarande har högsta prioritet.

I slutet av 2004 skickade GR ut en inbjudan till andra rådslagsrundan som byggde vidare på den första (GR 2004a). I anslaget (undertecknat av ordförande i Rådet för Regional utveckling, Frank Andersson (s)) till denna inbjudan betonas att det nu inte längre behöver diskuteras "vad-frågor", utan man kan övergå till "hur-frågor", dvs hur man kan utveckla och fördjupa samarbetet kring de frågor som tidigare har lyfts fram. Den fördjupade diskussionen föreslås handla om de sakfrågor som lyfts fram i den första rundan och som "GR:s förbundsstyrelse bedömt som väsentligast" (s 9). De sakfrågor som skall diskuteras i denna andra runda är i följande ordning:

1. Den sociala strukturen
2. Den fysiska strukturen
3. Regionförstoring



4. Bostadsbyggande
5. Kollektivtrafiken
6. Utbildningen

Två saker kan noteras från denna lista. Det första är att den sociala dimensionen fortfarande är den högst prioriterade (den kallas också "huvudområde 1" i dokumentet). Den andra noteringen är att ett nytt begrepp har kommit in i diskussionen, nämligen "regionförstoring". Det kan tolkas som nära besläktat med det som i första omgången kallades "flerkärnig region" och det berördes i diskussionen om "konkurrenskraft", men begreppet "regionförstoring" användes inte då (s 33).

Det refereras till förra rådslagsrundan då många kommuner "tydligt" uttryckte "att de sociala klyftorna och deras geografiska polarisering är orimliga och att de begränsar regionens utveckling" (s 18). Vidare hade kommunerna understrukt att även om dessa klyftor tydligast kommer till uttryck i Göteborg "är (de) en regional fråga där alla kommuner är berörda och medansvariga". Det hade framförts "stor oro" över klyftornas "konsekvenser i form av ökat utanförskap, ökad brottslighet, otrygghet etc" (Ibid). De tänkbara åtgärder som förs fram i diskussionsunderlaget är bland annat följande: "För att minska den regionala polariseringen bör skillnaderna i levnadsvillkor mellan regionens olika delar – stadsdelarna i Göteborg och kranskommunerna – utjämnas" (s 23)

Regionförstoring presenteras som det tredje huvudområdet och relateras här huvudsakligen till folkmängdens betydelse och regionens konkurrenskraft. Begreppet definieras på följande sätt: "Regionförstoring är en pågående process som innebär att lokala arbetsmarknader växer geografiskt genom att pendlingsmönstret förändras" (s 34). Med denna definition visas i dokumentet hur den "funktionella regionen" är större än den formella regionen (GR). Det är en beskrivning av verkligheten, men dess effekter beskrivs huvudsakligen på ett positivt sätt, nämligen att den leder till "ökad tillväxt och ökad sysselsättning" (s 35). Andra effekter som lyfts fram är att den innebär ökad pendling och att den ökade bilpendlingen bör ersättas av kollektivtrafik.

Det förs också en diskussion om regionförstoringen ur ett "socialt perspektiv" och den handlar i första hand om relationen mellan låg- och högutbildade och mellan män och kvinnor. Ökade pendlingsmöjligheter kan leda till en jämnare lönestruktur, men det framförs inga tänkbara positiva konsekvenser av regionförstoringen för kvinnor i

allmänhet. Här är det i första hand de "rådande könsrollerna" som först behöver brytas och det ställs också en fråga om regionförstoringen är "en 'kvinnofälla' eller en möjlighet till ökad jämställdhet" (s 35).

Denna andra rådslagsrunda genomfördes under nio månader (januari t o m oktober 2005), det vill säga hälften så lång tid som den första rundan och den omfattade elva av regionens tretton kommuner. Det uppskattas att 425 förtroendevalda deltagit (GR 2005). I rapporteringen från den andra rundan framgår att "de sociala frågorna diskuterats mycket" och att "det är ett område för regional samverkan står helt klart" (s 6-7). I likhet med rapporteringen från första rundan har det diskuterats kring vad som kan göras för att minska de sociala klyftorna. Samtidigt framhålls att "allt hänger samman", vilket betyder att social struktur hänger samman med frågor kring fysisk struktur som också är sammankopplade med sådant som rör bostadsbyggande, kollektivtrafik och utbildning. Däremot framstår det som att det funnits vissa tveksamheter till regionförstoring. Det "finns en stor osäkerhet kring vad begreppet innebär" och "man efterlyser mer underlag om konkreta effekter för Göteborgsregionen" (s 5). När det gäller regionförstoringens förhållande till den sociala dimensionen har det i rådslaget funnits funderingar kring om de är positiva eller negativa. En fråga som ställts är "Gynnar det familjen eller är det en kvinnofälla, mansfälla eller familjefälla?" (s 7).

Sammanfattningsvis kan sägas att under de båda första två rådslagsrundorna var den sociala dimensionen högst på dagordningen och med detta menades framför allt att det var en regional angelägenhet att minska de sociala klyftorna. Vid andra rundan länkades den sociala dimensionen ihop med flera andra förhållanden och sakfrågor. Det framgår också att vid båda rundorna uttrycktes det tveksamheter till regionförstoringen, vilket kan tolkas som att den huvudsakligen var kopplad till ett tillväxt- och konkurrensperspektiv som inte i första hand prioriterades av kommunerna i rådslaget. Det upprättades ingen gemensam överenskommelse för det fortsatta arbetet. Inriktningen framstod dock som ganska tydlig, nämligen att i första hand fokusera på den sociala dimensionen och inte den ekonomiska tillväxten. Bara några månader senare gjordes precis det omvända.

### Ekonomisk tillväxt blir ändå viktigast

Under tiden som den andra rådslagsrundan genomfördes, nämligen i september 2005, beslöt GR:s förbundsstyrelse att påbörja arbetet med att utveckla ett förslag till mål och strategier för utveckling av Göteborgsregionen. Ett förankrat underlag för beslut skulle tas fram till en konferens i maj året därpå (GR 2006a). Strax efter årsskiftet startade en tredje rådslagsrunda och nu handlade det inte längre om att fortsätta en inramningsprocess som pågått i två rundor. Istället skulle fullmäktigeförsamlingarna i de tretton kommunerna diskutera och ta ställning till ett färdigt förslag som hade titeln "Uthållig tillväxt – mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur". Ytterligare arbetsmaterial som presenterades inför kommunerna i tredje rundan var en studie med titeln "Tillväxt i Göteborgsregionen – ett strategiunderlag" (s 1). I dokumentet "Uthållig tillväxt..." anges inledningsvis att det handlar om en av de tre hållbarhetsdimensionerna, nämligen ekonomisk tillväxt: "Syftet med föreliggande mål- och strategidokument är att lägga en stabil grund för det fortsatta gemensamma arbetet med att utveckla Göteborgsregionen till en stark och tydlig tillväxtregion i Europa – en region som är attraktiv att bo, leva och verka i, samt besöka" (GR 2006) . Även om det också anges att man vill verka för en "utveckling i balans mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna" finns det inget i dokumentet som antyder hur en sådan balans skulle kunna se ut eller hur en balansering skulle kunna gå till. Det är uteslutande det ekonomiska tillväxtperspektivet som behandlas och i detta sammanhang betonas också att man har vetenskapligt stöd för en specifik inriktning: "(E)konomisk forskning visar att det finns starka samband mellan en regions storlek och dess förmåga att generera tillväxt" (s 4).

Det enda som antyder en viss orientering mot den sociala dimensionen är när det talas om att "livsmiljön i vid mening", t ex att det råder tolerans och mångfald anses vara "grundläggande för framgång". Med framgång skall då förstås attraktivitet och ekonomisk tillväxt. I uppräknigen över vad man vill åstadkomma finns heller inget kring hur den ekologiska dimensionen skulle kunna utgöra en restriktion för den ekonomiska tillväxten. I dokumentets inledning och avslutning räknas alla tre dimensioner upp som viktiga för att utveckla en hållbarhetsmodell, men ingenting däremellan antyder något om vad det skulle kunna betyda.

Den tredje rådslagsrundan genomfördes på endast tre månader (januari – mars 2006). Alla tretton fullmäktigeförsamlingar besöktes av GR:s politiska ledning och det anges också i rapporteringen från rådslagsrundan (GR 2006a) att det genomfördes "en föredragning av studien 'Tillväxt i Göteborgsregionen – ett strategiunderlag". Efter föredragningen inför var och en av fullmäktigeförsamlingarna genomfördes gruppdiskussioner i elva av de tretton församlingarna.

Samstämmiga uppgifter från intervjuer med medverkande i Rådslagsprocessen visar att en expert på regionutveckling från Göteborg Business Region (Ulf Strömqvist) fick stor betydelse för processens fortsättning i detta sammanhang. Några har kallat honom för "predikant", "missionär" och "tillväxtguru" eftersom han dels hade ett mycket tydligt budskap och att detta budskap gick hem i församlingen. Budskapet var i korthet att det är uthållig ekonomisk tillväxt som är det viktigaste målet och att det åstadkoms framför allt genom regionförstoring. Det gäller att underlätta för företag och andra att förflytta sig inom regionen. Föreläsaren var inte inbjuden av kommunala deltagare i rådslagsprocessen, utan initiativet kom från GR:s dåvarande ordförande (socialdemokraten Göran Johansson).

I sammanfattningen sägs att "(D)en samlade bilden är att det finns en bred uppslutning bakom de i arbetsmaterialet presenterade målen och strategierna". I rapporten redovisas minnesanteckningar från gruppdiskussionerna i de elva kommunerna och här och var framkommer vissa tveksamheter till vissa delar av förslaget. I något fall har underlaget uppfattats som "elitistiskt till sin karaktär" och det talas om avsaknad av miljöaspekter, att det borde handla mer om "människor" och "kvaliteten i levnadsmiljöerna". I en kommun hävdas att "tillväxten får inte ske på bekostnad av miljö, natur, social struktur, segregation etc". Genomgående framgår det som att den sociala dimensionen saknas i underlaget, men språkbruket är betydligt mjukare än i sammanfattningarna från första och andra rådslagsrundan. Den enda i dokumenten tydligt synbara effekten av dessa låt vara hovsamma kritiska påpekanden kring den sociala dimensionen vid tredje rundan blev att det lades till ett ord i en målformulering. Visionsmeningen "en region som är attraktiv att bo och verka i" ersattes med "en region som är attraktiv att bo, *leva* och verka i". Sett till endast denna lätt observerbara anpassning till vad som kom fram i de olika fullmäktigeförsamlingarna kan man lite

tillspetsat säga att hela den sociala dimensionens komplexitet reducerades till ordet "leva".

Inför den fjärde rådslagsrundan fanns ett än mer konsoliderat förslag, som med vissa kompletteringar också kom att bli det som kommunerna kom överens om skulle gälla som gemensam grund för arbetet med att utveckla "en långsiktigt hållbar struktur i Göteborgsregionen", vilket förkortades till "strukturbilden" (GR 2008). Ett tydligt uttryck för att medlemskommunerna var på väg att forma en gemensam strategi är att den fjärde rundan genomfördes under endast två månader under våren 2008. I mötena mellan GR och fullmäktigeförsamlingarna i var och en av kommunerna medverkade nu både politiker och tjänstemän. Frågan om regionalt samarbete och gemensam utvecklingsstrategi hade inte under de tidigare rådslagsrundorna framstått som politiserade i meningen fyllda av partipolitiska spänningar eller konflikter. Att det handlade om gemensamma ansträngningar framstår som tydligt redan från början. När både politiker och tjänstemän aktivt medverkar i den fjärde rundan kan det tolkas som att samarbetet nu var konsoliderat och betraktades som än mindre politiskt än vid tidigare rundor.

Den så kallade strukturbilden diskuterades i grupper i de olika fullmäktigeförsamlingarna och av minnesanteckningarna att döma var det just strukturfrågor som det uteslutande handlade om. Vanligt förekommande nyckelord i anteckningarna är t ex "infrastruktur", "kollektivtrafik", "matartrafik", "tvärförbindelser", "transporter", "huvudstråk", och "gröna kilar" (GR, Minnesanteckningar). Här och var förekommer också inlägg som berör miljöaspekter och i ett fall (minnesanteckningar från rådslaget i Göteborgs stads fullmäktige) finns ett kort inlägg som berör "fördjupat samarbete när det gäller ett socialt hållbarhetsperspektiv".

Strukturbilden för Göteborgsregionen handlar just om den fysiska strukturen. Bilden på framsidan av broschyren är just en struktur med ett centrum (centrala Göteborg) och pilar utåt som representerar fem huvudstråk som passerar större och mindre orter (knutpunkter) på väg in i landet. Stråken representerar i sin tur hur pendel- och tågtrafiken bör gå. Tanken är att den regionala kärnan (Göteborg) skall bli lättillgänglig och det runt dessa huvudstråk skall skapas attraktiva miljöer. Mellan huvudstråken skall sammanhängande grönområden bevaras (gröna kilar). Strukturbilden består av sex delar: Den första är "kärnan" (som är den centrala delen av Göteborg) betraktas som av

central betydelse för hela Göteborgsregionen. De övriga delarna är "det sammanhängande stadsområdet" (delar av Göteborg samt Mölndal och Partille), "huvudstråken" (det som kommer att bildas när Västlänken fullbordas), "kustzonen" (det kustnära området), "de gröna kilarna" (sammanhängande skogs- och jordbrukslandskap mellan huvudstråken) samt Göta älv. Sammantaget bildar dessa delar ett strukturellt ramverk inom vilket medlemskommunerna förväntas utvecklas. Det uttrycks som att "(V)i har ett gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar. Lokalt gör vi det genom att ta ansvar för våra delar av den regionala strukturen och genom att stödja övriga kommuner i att utveckla sina delar" (GR 2008, s 2).

Det är språkligt sett inte enbart ett ekonomiskt tillväxtperspektiv som framträder i överenskommelsen. Men det är ganska tydligt hur den ekonomiska hållbarhetsdimensionen dominerar. Den sociala dimensionen lyser med sin frånvaro och den ekologiska dimensionen nämns huvudsakligen i två sammanhang, nämligen i samband med att en ökad andel kollektivtrafik kan minska utsläppen av koldioxid och att Göta älv bör skyddas på olika sätt.

## **Analys och diskussion**

Berättelsen om Rådslagsprocessen i Göteborgsregionen är en berättelse om en utveckling från konkurrens till samverkan i en regional kontext. Härvidlag är det inte unikt i landet. I flera andra regioner i landet kan vi se liknande utveckling, t ex i relationen mellan Falun och Borlänge och mellan Norrköping och Linköping. Vad som är särdeles värt att uppmärksamma i detta fall är att de som samverkar i riktning mot ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam strategi inte i första hand är ledande politiker och tjänstemän, utan ett stort antal fullmäktigeledamöter. Betraktas de fyra rådslagsrundorna som en beredningsprocess kan sägas att det politiska deltagandet bland fritidspolitiker är ovanligt högt och att de successivt under en period av närmare sex år gemensamt formar en regional utvecklingsstrategi utan att det inledningsvis fanns några förslag utformade av tjänstemän eller ledande politiker. Det är först i slutet av processen, vid tredje och fjärde rundan, som det finns något konkret förslag att ta ställning till.

Berättelsen visar emellertid också vilken betydelse som politiskt och sakorienterat ledarskap kan ha för framväxten av gemensamma förhållningssätt och mål i en sådan samverkan. I samtida internationell litteratur om politisk styrning har det blivit allt vanligare att tala om "metastyrning" (meta-governance) som en beteckning på olika sätt att främja samarbeten mellan aktörer (se t ex Kooiman 2003; Sørensen & Torfing 2005; 2006; Torfing mfl 2012). Det finns flera teoretiskt bestämda varianter som förekommer i litteraturen, men några gemensamma drag är att styrningen är mer indirekt än direkt, att den ofta handlar om att skapa eller främja former för samarbeten samt att övertyga aktörer om att de har ett gemensamt intresse av att samarbeta. Till detta kan läggas en mer innehållslig aspekt, nämligen att metastyrning kan bidra till en specifik innehållslig inramning och ett bestämt sätt att tänka kring till exempel "hållbar utveckling". Metastyrning kan bedrivas av både politiker och tjänstemän. Vidare kan vissa former av metastyrning vara mer synlig och uppenbar än andra former. Exempelvis kan ett offentligt tal skapa en styrande inramning, men även samtal över en lunch kan vara en effektiv form av styrning.

Berättelsen om Rådslagsprocessen innehåller flera exempel på metastyrning. Ett exempel är när Göran Johansson i slutet av 1990-talet tar kontakt med alla KS-ordföranden i Göteborgsregionen för att övertyga dem om samarbetets fördelar. Ett annat exempel är när en regionexpert på ett övertygande sätt ramar in vad den gemensamma överenskommelsen bör innehålla. Då formas ett bestämt sätt att se på regional utveckling. Genomslaget framstår som mycket övertygande. I båda dessa fall av metastyrning fungerar politikern respektive tjänstemannen som *politiska entreprenörer* (von Bergmann-Winberg 2011) och *katalysatorer* (Ansell & Gash 2012). De bidrar i betydande grad till processen utveckling, men finns inte med i slutresultatet. Göran Johansson var inte längre aktiv politiker och tjänstemannen gjorde bara ett gästspel. Han tillhörde inte GR. Metastyrningen är inte heller dokumenterad i något dokument. Det är endast genom samtal med deltagande aktörer som det är möjligt att dokumentera denna form av politisk styrning.

Metastyrningen har varit framgångsrik i betydelsen att ett nytt sätt att samverka etablerats i Göteborgsregionen och den har varit framgångsrik i betydelsen att en gemensam strategi för regional utveckling har antagits. Analysen kan drivas vidare genom att ställa frågan om hur det kan komma sig att styrningen var så framgångsrik

och varför överenskommelsen fick det specifika innehåll det fick? Sett till processen från första till sista rundan är det ju tydligt att hållbarhetsperspektivet ramades in på ett alldeles speciellt sätt, nämligen i riktning mot ett ekonomiskt hållbarhetsperspektiv. Ett svar på dessa frågor kan ges genom att hänvisa till tidigare forskning och ett övergripande teoretiskt perspektiv.

Utgångspunkten är att det handlar om "regional hållbar utveckling" – ett uttryck som etablerades i slutet av 1990-talet. Sedan dess har det producerats mängder med policydokument som syftar till att utreda vad som avses med regional hållbar utveckling och föreslå olika institutionella arrangemang för att åstadkomma detta. En gängse kritisk betraktelse över hållbarhetsbegreppets användning inom politiken, oavsett vilket politisk majoritet som har regeringsmakten eller vilket politisk majoritet som har den regionala makten över den dagordningen för hållbar regional utveckling, är att begreppet är tämligen tomt på innehåll. Även om det talas om att "integrera" ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet är det traditionell ekonomisk tillväxt som utgör den avgjort dominerande drivkraften för den regionala utvecklingspolitiken, låt vara att den ibland ges en viss grön framtoning i retoriken (Hilding-Rydevik et al 2011).

Inom såväl den regionala utvecklingspolitiken som inom många andra politikområden har det under senare decennier formats ett "post-politiskt" förhållningssätt till problem och utmaningar i samhällsutvecklingen, vilket betyder att politiska och ideologiska skiljelinjer döljs (se t ex Swyngedouw 2011). På grundval av en genomgång av vilka tankefigurer och rekommendationer som förekommit under en tioårsperiod på nationell nivå inom departement och myndigheter som sysslar med regional hållbar utveckling menar Hilding-Rydevik m fl (2011) att det förekommer två centrala berättelser. Den första är en föreställning om att någonstans där ute finns en jämvikt och om den nås så betyder ekonomiska, ekologiska och sociala aspekter lika mycket. Den andra berättelsen omfattar en central och icke ifrågasatt norm om att hållbar utveckling formas i konsensus-orienterat samarbete. Sammantaget bildas en tankemässig ram som lägger allt som handlar om grundläggande intressekonflikter och politiska konflikter utanför.

På regional nivå har det blivit allt vanligare att på retorisk nivå framhålla betydelsen av att integrera de tre hållbarhetsdimensionerna. På konkret nivå är dock den ekonomiska tillväxten viktigast. Det är inte ovanligt att exempelvis miljömässiga aspekter framställs som positiva endast om de bidrar till att främja den regionala ekonomiska utvecklingen.



Konflikten mellan ekonomiska och ekologiska perspektiv är påtagliga under den retoriska ytan, trots föreställningen om att samarbete och konsensus antas leda till bättre förutsättningar för att balansera ekonomiska och miljömässiga aspekter. I de fall det går att finna integrerande ambitioner i praktiken handlar det om avgränsade "flaggskepp" som utgör endast en begränsad del av de regionala utvecklingsprogrammen (Storbjörk et al 2009).

Mot bakgrund av den ovan redovisade kritiska granskningen av dominerande föreställningar och om hur regional hållbar utveckling i praktiken utformas är det inte rimligt att förvänta sig några avvikelser från detta i den studerade samarbetsprocessen i Göteborgsregionen. Det är logiskt att det är traditionell ekonomisk tillväxt som från början till slut dominerar samtalen kring den framtida regionala utvecklingen, att den fastställda överenskommelsen också uteslutande handlar om ekonomisk tillväxt samt att det inte förekommit några konflikter eller åsiktsskillnader kring de överenskomna målsättningarna.

Vid närmare betraktelse av berättelse om Rådslagsprocessen framstår emellertid inte denna slutsats så entydigt. Det ekonomiska perspektivet var inte dominerande från början till slut. Det var först i slutet som det tydligt formulerades. Vidare var det inte heller så att åsiktsskillnader var helt frånvarande. Det fanns till exempel kritiker i rådslaget som menade att regionförstoringsperspektivet var "elitistiskt" till sin karaktär. Slutligen kan det också diskuteras om strategierna för "uthållig tillväxt" och "strukturbilden" är endimensionella. Strategin går till stor del ut på att främja kollektivtrafiken. Under samma tidsperiod som rådslagsprocessen genomfördes utarbetades en strategi för att dubblera kollektivtrafiken i Göteborgsregionen (GR 2009). Formellt var den inte kopplad till Rådslagsprocessen, men innehållsligt var överensstämmelsen stor. Att stärka kollektivtrafiken i hela Västra Götalandsregionen var också något som tidigare lyfts upp på den politiska dagordningen av kommunföreträdare i hela regionen. Att fördubbla kollektivtrafiken hade också tidigare framställts som ett viktigt medel för att på sikt reducera utsläppen av växthusgaser (Polk 2010). Vidare kan hävdas att den sociala dimensionen, uttryckt i regional segregationsproblematik alltså framställs som viktig, både i Göteborgs stad och i Göteborgsregionen (Elias m fl 2011). Även om vissa strategidokument ger uttryck för att domineras av ekonomisk tillväxt som ett mål i sig hålls diskussionen om

hållbarhetsbegreppet levande i åtskilliga policynätverk i Göteborgsregionen (Polk 2011). Även om samstämmigheten tycks dominera i den post-politiska ordningen finns det dock olika uppfattningar om vad som kan menas med "hållbar utveckling". Det är ett omstritt politiskt begrepp och kan som sådant jämföras med andra begrepp som är omtvistade, t ex "rättvisa", "frihet" och "demokrati". De fungerar i politiken som normativa referenspunkter som hjälper oss att rama in och fokusera debatten samtidigt som de öppnar för nya frågeställningar och omtolkningar (Meadowcroft 2008).

Rådslagsprocessen och dess resultat kan således tolkas på lite olika sätt beroende på om man ser den som en avgränsad företeelse eller i ett större sammanhang. Det är mycket som tyder på att även i fortsättningen kommer "hållbar utveckling" att vara ett levande politiskt begrepp med omfattande tolkningsutrymme i Göteborgsregionen. Först om några år är det möjligt att närmare undersöka vilka riktningar som den interkommunala överenskommelsen tagit, det när den på allvar implementeras. I skrivande stund har GR tillsammans med Business Region Göteborg publicerat en broschyr ("På väg mot en grönare region", 2012) i vilken det framgår tydligt att överenskommelsen med "strukturbilden" formar en utgångspunkt för kommunernas översiktsplanering.

## Referenser

Ansell, Chris & Alison Gash (2012), "Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17(1), article 7..

von Bergmann-Winberg, Marie-Louise (2011) "Politiskt entreprenörskap – ett nytt fenomen på den samhällsvetenskapliga arenan?", i Marie-Louise von Bergmann-Winberg & Elin Wihlborg (red) *Politikens entreprenörskap – kreativ problemlösning och förändring*. Malmö: Liber.

CEC (Commission of the European Communities) (2009) *Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion, Report from the Commission to the European Parliament and the Council*. SEC (2009) 828 final. Brussels: Commission of the European Communities.

Elias, Kerstin, Joakim Forsemalm, Jan Gustafsson, Elin Johansson, Magnus Johansson, Stig Montin, Lars Lilled och Ylva Löf (2011) *Governance: att styra med insikt snarare än avsikt*. Gothenburg: Mistra Urban Futures.

GR 2002, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Kommunal samverkan – Regional styrka. Inbjudan till rådslag. Ett diskussionsunderlag". (Dokumentet är inte daterat, men av allt att döma skrevs det under 2002).

GR 2004, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Rådslagsprocessen steg 1, 2002-2004. Daterat 2004-03-28.

GR 2004a, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Inbjudan till fortsatta rådslag. Ett diskussions- och faktaunderlag". December 2004.

GR 2005, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Hur kan vi samverka för att utveckla Göteborgsregionen? Resultat från rådslag – andra rundan – 2005". December 2005.

GR 2006, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Uthållig tillväxt. Mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur". Maj 2006.

GR 2006a, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Samrådsredogörelse; sammanfattning av rådslag 3 i GR:s medlemskommuner, januari – mars 2006". Daterat 2006-04-20.

GR 2008, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Strukturbild för Göteborgsregionen. En överenskommelse om att vi har gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar". Godkänd av GR:s förbundsstyrelse 2008-05-23.

GR 2009a, Göteborgsregionens kommunalförbund, "Göteborgsregionens rådslagsprocess – en utvärdering." Maj 2009.

GR 2009, Göteborgsregionens kommunalförbund, Kollektivtrafikprogram för Göteborgsregionen. 2009-04-03.

GR, Göteborgsregionens kommunalförbund, Minnesanteckningar: "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Ale" (2008-02-25), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Alingås" (2008-01-03), "Minnesanteckningar från Rådslag 4 i Göteborg (2008-03-04), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Härryda" (2008-02-21), "Minnesanteckningar från Rådslag 4 i Kungsbacka" (2008-02-05), Minnesanteckningar från rådslag 4 i

Kungälv" (2008-03-06), "Minnesanteckningar från Rådslag 4 i Lerum" (2008-02-26), "Minnesanteckningar från Rådslag 4 i Lilla Edet" (2008-02-06), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Mölndal (2008-02-13), "Minnesanteckningar från Rådslag 4 i Partille" (2008-04-01), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Stenungsund (2008-03-10), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Tjörns kommun" (2008-03-26), "Minnesanteckningar från rådslag 4 i Öckerö" (2008-02-07).

Hilding-Rydevik, Tuija, Maria Håkansson & Karolina Isaksson (2011) "The Swedish Discourse on Sustainable Regional Development: Consolidating the Post-political Condition", *International Planning Studies*, 16:2, 169-187.

Innes, J. E. and Booher, D. E. (2010) *Planning with complexity. An Introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.

Jörnmark, Jan. (2005) *Göteborgs globalisering*. Göteborgs Stadsmuseum, Göteborg.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as governance*. London: SAGE Publication.

Meadeowcroft, James (2008), "Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World", in Newig, Jens, Jan-Peter Voss & Jochen Monstadt (eds.), *Governance for Sustainable Development. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power*. London: Routledge.

Montin, Stig, Magnus Johansson & Joakim Forsemalm (2012) "Understanding innovative regional collaboration. Metagovernance and boundary objects as mechanisms". Paper presented at XVI IRSPM Conference Contradictions in Public Management: Managing in volatile times, 11<sup>th</sup> – 13<sup>th</sup> April 2012.

Polk, Merritt (2010) "Sustainability in Practice: The Interpretation of Sustainable Development in a Regional Planning Arena for Dialogue and Learning in Western Sweden", *Planning Theory & Practice*, 11(4): 473-489.

Polk, Merritt (2011) "Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making for Sustainable Development: Success or Failure?", *Planning Practice and Research*, 26(2): 185-206.

Storbjörk, Sofie, Kaisa Lähteenmäki-Smith & Tuija Hilding-Rydevik (2009) "Conflict or Consensus: The Challenge of Integrating Environmental Sustainability into Regional Development Programming", *European Journal of Spatial Development*, No. 34.

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3, pp. 195-218.

Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, & Eva Sørensen (2012) *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.