Entreprenöriell förvaltning

Om den lokala
utvecklingspolitikens
förvaltningslogik

Albin Algotson

Linköping Studies in Arts and Sciences No. 828

Entreprenöriell förvaltning

Om den lokala utvecklingspolitikens förvaltningslogik

Albin Algotson

Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Statsvetenskap
Filosofiska Fakulteten
Linköpings universitet, SE-581 83 Linköping, Sweden
Linköping 2022

Linköping Studies in Arts and Sciences No. 828

Vid Filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet bedrivs forskning och ges forskarutbildning med utgångspunkt från breda problemområden. Forskningen är organiserad i mångvetenskapliga forskningsmiljöer och forskarutbildningen huvudsakligen i forskarskolor. Gemensamt ger de ut serien Linköping Studies in Arts and Sciences. Denna avhandling kommer från Avdelningen för statsvetenskap vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Distribueras av:
Institutionen för Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
Linköpings universitet
581 83 Linköping

Författare: Albin Algotson
Titel: Entreprenöriell förvaltning
Undertitel: Om den lokala utvecklingspolitikens förvaltningslogik

Omslagsbild: Mjölby kommunhus
Foto: Joakim Braun/Alfakanal.se

© Albin Algotson, 2022

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Printed in Sweden by LiU-tryck, 2022

ISSN: 0282-9800
ISBN: 978-91-7929-152-5 (tryckt)
ISBN: 978-91-7929-153-2 (PDF)
<https://doi.org/10.3384/9789179291532>

Abstract

This thesis aims to deepen the understanding of entrepreneurship as an ideal and practice in local government administration. Organization, practices and the roles of civil servants in public administration are all grounded in certain ideals of what a modern public administration should look like. In order to capture the relationship between ideals and practices in local government administration, this introductory essay takes its point of departure in an institutional logic perspective.

Entrepreneurial practices are well documented in a public administration context. Both civil servants and organizations can be more or less creative, alert and energetic, in other words more or less entrepreneurial. However, practices such as these are often understood to derive from the motives, driving forces and extraordinary characteristics of the specific actor. By contrast, this thesis aims to contribute to the literature on public administrative trends and reforms, by discussing entrepreneurship in terms of institutionalized ideals and patterns of action, i.e., institutional logics.

The analysis is based on empirical studies of local development work in ten Swedish municipalities. The research design is grounded in an interpretative ethnographic approach and the development projects in each of the municipalities were closely followed for three years. Local development work is studied as a policy field where entrepreneurial ideals and practices are likely to arise, making it a suitable subject for studies that aim to deepen the theoretical understanding of entrepreneurship in a public administration context.

The thesis demonstrates how an entrepreneurial logic is institutionalized in local government development work and embedded in governance and administrative practices as a natural consequence of certain contemporary reforms and trends in local policy and administration.

Through ethnographic studies of local development work, the ideals and practices of the entrepreneurial logic are made visible. The entrepreneurial logic is contrasted to the still prevalent and institutionalized bureaucratic-rational administrative logic. These two logics are in many respects the logical opposite of one another and provide different answers to the question of which administrative practices are appropriate.

	The entrepreneurial administrative logic	The bureaucratic-rational administrative logic
Organization	Flexible Autonomy	Static Control
Professionalism	Change oriented	Administration oriented
Relationships	Trust-based Personal	Rule-based or contract-based Impersonal
Policy theory	Vaguely defined	Precisely defined
Approach to interests	Reconciliation of interests	Representation of interests

Table 1. Summary of the entrepreneurial administrative logic and the bureaucratic-rational administrative logic.

The thesis makes three contributions to different theoretical discussions. First, the clarification of the entrepreneurial logic helps both researchers and practitioners make sense of and bring conceptual order to the messy practices of local development work.

Second, the entrepreneurial logic expands the concept of entrepreneurship in a public sector context by viewing entrepreneurship as an institutional phenomenon rather than a phenomenon that represents a break from traditional institutions.

Third, the entrepreneurial logic sheds light on institutionalized administrative ideals and practices that potentially imply major changes in public administration legitimacy, values and norms.

Keywords: political/public entrepreneurship, local government, public administration, local development politics

Förord

Efter en enastående misslyckad termin på sjuksköterskeprogrammet hoppade jag vårterminen 2012 på A-kursen i statsvetenskap. Varför det blev just statsvetenskap står skrivet i stjärnorna. De facila intagningskraven lär dock ha spelat en större roll än vad den officiella versionen vid den tiden gjorde gällande. Nästan på dagen tio år senare lägger jag fram denna doktorsavhandling i statsvetenskap. Lustigt så det kan bli.

Att skriva en avhandling är inte så ensamt som man kan tro. Åtminstone inte om man, som jag, varit omgiven av fantastiska kollegor och vänner under de år som gått.

Gänget på Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) har alltid inspirerat, stöttat och generöst kommenterat texter. Tack Johan Wänström, Richard Öhrwall, Susanne Wallman Lundåsen, Robert Jansson, Brita Hermelin, Emanuel Wittberg, Erik Eriksson, Sara Gustafsson, Martin Klinthäll, Tina Erlandsson, Marie-Louise Elebring och Anna Valentinsson. Tack David Ekholm för att du alltid haft tid för en kopp kaffe och lite kåseri på temat modernitet, smalspåriga järnvägar eller Mamas nya kille.

Kerstin Johansson brukade emellanåt slita upp dörren till mitt rum på CKS och fråga om jag inte var färdig med den där avhandlingen någon gång (ofta förstärkt med något kraftuttryck), för att sedan förvissa sig om att hon skulle bli omsorgsfullt tackad i förordet. Tyvärr gick Kerstin bort alldeles för tidigt. Men omsorgsfullt tackad i förordet ska du naturligtvis bli, Kerstin. Tack för din humor och allt du lärt mig om förhållningssätt till den egna forskningen!

Tack också till nya och gamla kollegor på avdelningen för statsvetenskap för klokskaper och goda råd. Jag tänker främst på Khalid Khayati, Mariana S. Gustafsson, Mikael Rundqvist, Charlotte Fridolfsson, Per Jansson, P-O Hansson, Lars Niklasson, Johan Nordensvärd och Mattias Örnerheim. Ett särskilt tack går till statsvetardoktoranderna: Helena Iacobaeus, Eva Edström-Fors, Fredrik Carlsson, Ahmed Kaharevic, Aneta Kulanovic, Katarina Sandberg, Ann Jansson och Ida Åberg. Utan er hade skrivandet av denna avhandling varit ett tråkigt och ensamt företag – nu har det varit precis tvärt om!

Carl-Johan Sommars och mina vägar korsades första gången när vi läste B-nivån i statsvetenskap. Över ett oräkneligt antal öl och kaffekoppar har vi löst världens alla problem. Möjligen med undantag av våra egna forskningsproblem. Oavsett vilket gör du allting mycket roligare. Tack för det Carl-Johan!

Tack också till alla konstruktiva och generösa läsare på konferenser: NOOS-seminariet, Nordiska kommunforskarkonferensen och

Statsvetenskapliga förbundets årsmöte (SWEPSA). Tack likaså till de lärare som välkomnat mig att delta på givande forskarutbildningskurser på Förvaltningshögskolan, Södertörns Högskola och Örebro universitet.

Stort tack till Ann-Charlotte Nedlund som bidrog med kloka synpunkter på mitt sextioprocentsseminarium.

När kappan började ta form fodrades en genomlysning av läsare som rycker upp skiten med rötterna. För detta ändamål fungerade Bo Persson och Gissur Erlingsson klanderfritt. Tack, Bosse och Gissur, för att ni alltid tagit er tid och levererat de mest träffande tillika irriterande synpunkter.

På slutseminariet gjorde Dalia Mukthar-Landgren ett formidabelt arbete med att peka på brister och möjliga vägar framåt. Även Linus Johansson Krafve och (återigen) Bo Persson bidrog med ovärderliga insatser. Stort tack till er alla tre!

Petra Svensson är inte bara medförfattare till två av avhandlingens artiklar, utan också en nära kollega och vän. Utan Petra hade den här avhandlingen sett helt annorlunda, utan tvivel sämre, ut. Stort tack till dig Petra!

Två handledare har följt mig hela vägen genom avhandlingsskrivandet: Josefina Syssner som huvudhandledare och Elin Wihlborg som biträdande handledare. Josefina och Elin är ganska olika som personer och handledare, men tillsammans har de lyckats vara precis det stöd jag har behövt i skrivandets olika faser. Josefina har sett problem, Elin har sett lösningar. Josefina har lagt pannan i djupa veck, Elin har skrattat och gett tummen upp – båda med samma skärpa och klarsynthet. Tack för att jag fick chansen och för att ni trott på mig hela vägen!

Det största tacket är jag ändå skyldig min närmaste familj. Ni har aldrig bett mig att skriva den här avhandlingen. Ändå har ni alltid stöttat och stått ut. Tack Anna för alla texter du korrekturläst, men framförallt för att du är du. Genom ditt sparsamma intresse för kommunal förvaltningspolitik har du gjort TV-soffan till en jobbfredad zon, vilket är precis vad som har behövts. Tack också Tore och Malva – ni vet hur ni ska få mig på bättre tankar efter för många timmar framför jobbdatorn!

Sist men inte minst, tack till alla som låtit sig intervjuas och som frikostigt delat med sig av sina upplevelser inifrån den kommunala förvaltningen!

Karintorp
November 2021

Lista över artiklar

Artiklarna är publicerade med tillåtelse av förlagen.

- I. Albin Olausson och Elin Wihlborg, Legitimacy of political entrepreneurs in networks: lessons from local development projects in Swedish municipalities, i Charlie Karlsson, Charlotta Silander och Daniel Silander (red.) *Governance and political entrepreneurship in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 229–253
- II. Albin Olausson, Legitimacy of uncertain policy work: exploring values in local economic development projects, *Local Economy* 35(5):440–459, 2020
- III. Albin Olausson och Petra Svensson, Understanding political entrepreneurship in local government administration: a contextual framework, *Lex localis* 17(3): 643–658, 2019
- IV. Albin Algotson och Petra Svensson, Conceptualizing local development practitioners: creators, coordinators or inside lobbyists? *Urban Governance*, 2021, Article in press

Innehåll

Abstract	iii
Förord	v
Lista över artiklar	vii
Innehåll	ix
Prolog	xi
Kapitel 1 Inledning	1
Kapitel 2 Teoretiska perspektiv	9
Kapitel 3 Entreprenörskap i förvaltningsforskning	19
Kapitel 4 Lokal utvecklingspolitik som fall och fält	31
Kapitel 5 Metod och material	39
Kapitel 6 Sammanfattning av artiklarna	47
Kapitel 7 Den entreprenöriella förvaltningslogiken	51
Kapitel 8 Slutsatser	65
Källor	72

Prolog

”Man fortsätter att hålla på med någonting, oavsett om man är politiker eller tjänsteperson, tills man har fått igenom det man vill. [...] Den som har ett initiativ och vill göra någonting ser till att jobba väldigt hårt för att kommunicera just det alternativet.” Så säger en högre tjänsteperson inom samhällsbyggnadsområdet när vi träffas i ett kommunhus under en av mina tidiga intervjuer. En annan berättar att hennes arbete till stor del går ut på att tjata på folk i kommunen, för att få dem att vilja engagera sig i de utvecklingsfrågor hon jobbar med. I mitt möte med den lokala utvecklingspolitikens frontlinje träffar jag engagerade personer som brinner för kommunens framtid. Samtidigt är det någonting i deras berättelser som skaver: dels verkar arbetet tidvis skava mot den övriga förvaltningsorganisationen, dels skaver berättelserna mot vad jag själv fått lära mig om vad uppdraget som tjänsteperson i det offentliga innebär. Dessa utvecklingsprofessionella framstår helt enkelt som udda fåglar i den offentliga byråkratin. Eller är de verkligen det? Om detta handlar föreliggande avhandling.

Inledning

Denna avhandling handlar om entreprenörskap som ideal och praktik i kommunal förvaltning. Entreprenörskap som begrepp har nått en upphöjd status i samhället i allmänhet (Berglund 2007; Pozen 2008). Begreppets positiva konnotationer, av exempelvis kreativitet, handlingskraft och proaktivitet, har gjort att det i många sammanhang kommit att framstå som eftersträvansvärt att vara entreprenöriell. Ambitionen i denna avhandling är att skapa bättre förståelse för entreprenörskap som en del av en strukturell och förvaltningspolitisk förändring i det offentliga, genom att studera hur svenska kommuner arbetar med lokal utveckling. Vad gör entreprenörskapsidealet med offentliga organisationer, deras legitimitet och vårt sätt att förstå dem? Det är övergripande frågeställningar som jag intresserar mig för i denna avhandling.

Avhandlingen tar sin utgångspunkt i att offentlig förvaltning präglas av olika förvaltningsideal. Begreppet förvaltningsideal används här som normativa föreställningar om vad en god, effektiv och ändamålsenlig förvaltningsorganisation är. All förvaltningspolitik, alla administrativa reformer liksom mer oartikulerade förändringstendenser, bygger på särskilda föreställningar – normativa teorier, som Peters och Pierre (2018) uttrycker det – om vad som är en eftersträvansvärd förvaltningsorganisation. I ett strukturellt perspektiv utgörs dessa föreställningar av trögrörliga men föränderliga system av normer, värderingar och idéer. Olika begrepp har använts för att diskutera offentliga organisationers strukturella och inneboende ideal. Christensen m.fl. (2005) respektive Jacobsson och Sundström (2017) har berört det som kultur, Lundqvist (1998) respektive du Gay (2000) som etos och Peters (2021) respektive Stout (2013) som traditioner. Alla har de sina delvis egna analytiska infallsvinklar. Den gemensamma och övergripande ambitionen kan dock sägas vara att förstå hur olika förvaltningsideal byggs upp av trögrörliga men föränderliga system av normer, värderingar och idéer samt vad dessa ideal gör med den faktiska verksamheten.

Det entreprenöriella idealet – föreställningen om entreprenörskap som någonting gott och eftersträvansvärt – florerar i många delar av samhället, inklusive offentliga organisationer (Berglund 2007). I denna avhandling studeras hur det entreprenöriella idealet kommer till uttryck i kommunal förvaltning och vad det betyder för den kommunala förvaltningen. Det är inte i första hand idealet som sådant som här sätts under lupp. Istället är det dess betydelse för föreställningar och praktiskt organiserande och handlande i en kommunal förvaltningskontext som står i

fokus. För att skärpa perspektivet på den organisatoriska nivån tar analysen sin utgångspunkt i teorin om institutionella logikers formande kraft. Genom att förstå kommunal förvaltning i termer av institutionella logiker sätter jag fokus på hur dominerande ideal och idéer står i förbindelse med konkreta vardagspraktiker i förvaltningen. En institutionell logik som präglar en organisation kan sägas härstamma från en viss uppsättning normer, värderingar och idéer (Thornton m.fl. 2012). Den institutionella logiken föreskriver vad rationalitet och rationellt handlande anses vara i det givna organisatoriska sammanhanget och erbjuder således både guidning och meningsskapande i enskilda medarbetares ageranden (Lounsbury och Boxenbaum 2013). Denna avhandling närmar sig alltså entreprenörskap som ideal och handlingsmönster genom att synliggöra institutionella logiker i den lokala utvecklingspolitikens förvaltning.

Förvaltningspolitiken har kallats en anonym politik som inte syns men finns ändå (Ivarsson Westerberg och Sundström 2014, se även Peters 2001). Det framstår som ett paradoxalt påstående i ljuset av de påtagliga förvaltningspolitiska reformambitioner som funnits och alltjämt finns i utvecklade välfärdsstater, inte minst i Sverige (Pollitt och Buckaert 2017). De reformvindar som svept över offentlig förvaltning i västvärlden har inneburit genomgripande förändringar av förvaltningsorganisationers kultur och identitet (Jacobsson och Sundström 2017). Samtidigt menar Peters och Pierre (2018:8) att empiriska studier indikerar att så kallade new public management-inriktade reformer med marknad och företagsstyrning som ideal inte nämnvärt har rubbat traditionella värden, såsom opartiskhet och laglighet (se även Peters 2009). Trots påtagliga reformambitioner kan vi därför anta att det finns en betydande beständighet i värdebaser. Förvaltningspolitiken innehåller således både kontinuitet och förändring. Därför är det en helt central uppgift att söka förstå hur nya lager av förvaltningspolitiska idéer läggs till gamla (Pierre och Peters 2020) och vad för helhetsbild som växer fram i mosaiken av gammalt och nytt (Berg Johansen och Boch Waldorff 2015).

De senaste decenniernas förvaltningspolitiska reformer har vilat på idémässiga element av både kontroll och autonomi (Pollitt och Buckaert 2017; Statskontoret 2019a). Just spänningen mellan ökad kontroll respektive ökad autonomi och flexibilitet har beskrivits som en av de mest centrala dimensionerna och konflikterna i förvaltningspolitiken (Ahlbäck Öberg och Wockelberg 2020; Christensen och Lægereid 2007). I praktiska reformer har dock distinktionen mellan kontroll och autonomi kommit att framstå som vag på grund av att paraplybegreppet new public management (NPM)(Hood 1991) bygger på ett ambivalent ideal av en såväl hårt kontrollerad som autonom förvaltning (Montin 2018). En uppdelning i kontrollinriktad och autonomiinriktade reformer skär således

rakt igenom det mångtydiga (Karlsson 2017) new public management-begreppet.

Montin (2018: 56) menar att den idémässiga konflikten mellan å ena sidan kontroll och å andra sidan autonomi har fallit ut så att det förstnämnda har fått stort genomslag i de faktiska reformerna. Däremot, menar Montin, har idén om autonomi och flexibilitet förblivit just en idé och ett förvaltningspolitiskt honnörsord utan att få något större genomslag i de konkreta reformerna. Analysen i denna avhandling strävar efter att nyansera bilden av att idéer om autonomi och frihet inte har fått något betydande genomslag i svensk offentlig förvaltning. En utgångspunkt i denna studie är att idéer och ideal kan införlivas och göra stor skillnad i praktisk verksamhet, även om de inte är en del av tydligt paketerade och kommunicerade reformer.

Forskningen har visat hur kontrollelementen till stor del har kommit till uttryck genom *performance-based management* (Pollitt 2013) eller resultatstyrning i mycket vid mening. Ambitionen bakom dessa reformer har ofta beskrivits i termer av behovet av att skapa bättre kontroll över vad det offentliga systemet faktiskt levererar och till vilket pris. Genom bättre kontroll av utfallet längre ut i organisationerna antas också kedjor och mekanismer för ansvarsutkrävande stärkas. Avigsidorna av ett hårt kontrollerat och kontrollerande förvaltningssystem har beskrivits i termer av granskningssamhälle (Power 1997), administrationssamhälle (Forsell och Ivarsson Westerberg 2015), utvärderingsmonster (Lindgren 2014), juridifiering (Johansson m.fl. 2018), pinnjakt (Holgersson 2015), förpappring (Bornemark 2018) och detaljreglering (Lauri 2016). På en övergripande nivå har det påpekats att ambitionen att stärka kontrollen i och av den offentliga sektorn har inneburit mer misstroendebaserade och instrumentella relationer mellan aktörer i offentligt finansierad verksamhet (Johansson m.fl. 2018).

Beskrivningarna av kontrollfunktionerna i förvaltningssystemen är viktiga och intressanta. I denna avhandling är det emellertid de motsatta, autonomiinriktade idéerna och idealen som står i fokus. Genom att fördjupa förståelsen för entreprenörskap som förvaltningsideal menar jag att vi bättre kan förstå hur den förvaltningspolitiska ambitionen att skapa mer autonomi och flexibilitet har kommit till uttryck i institutionaliserade praktiker i kommunal förvaltning. Det som här kallas för det entreprenöriella idealet definieras av ett upphöjande av kreativitet, initiativförmåga och förmåga att mobilisera för ett effektivt genomförande. Det entreprenöriella idealet och dess idémässiga grund fördjupas i kapitel 3 och 7. Här konstateras bara att det entreprenöriella ideal som står i fokus har en idémässig närhet till den förvaltningspolitik som syftar till att föra in mer av autonomi och flexibilitet i förvaltningssystemet.

Den autonomiinriktade reformsidan av förvaltningspolitiken bygger på den ofta återkommande problembeskrivningen att den offentliga förvaltningen är för klumpig, introvert, stelbent och passivt regelföljande (Ahrne 1989; Peters och Pierre 2018; du Gay 2000). Istället för att vara fokuserade på utfall, porträtteras offentliga organisationer ofta som att de ägnar sig åt paragrafrytteri. Mot denna bakgrund, hur rättvis eller missvisande beskrivningen än må vara, har en del av den moderna förvaltningspolitiken tagit sikte på mer autonomibaserade, flexibla och dynamiska förvaltningsmodeller. Ambitionen har förenklat varit att skapa en anpasslig förvaltning som kan lösa och förebygga problem på eget initiativ, utan detaljstyrning eller avancerade kontrollmekanismer. De många decentraliseringarna i svensk politik och förvaltning under 1980-talet (Montin 2017) liksom nutida akademiska begrepp som *joined up-government*, *holistic government*, och *public value* (Stoker 2006) kan till viss del tolkas som ett uttryck för mer autonomiinriktade reformambitioner. Diefenbach (2011) menar exempelvis att idéer om entreprenörskap har en direkt koppling till *public value*-begreppet, eftersom kreativitet och nytänkande långt ut i myndighetsleden där ses som en förutsättning för att det offentliga ska kunna möta medborgarnas föränderliga behov och förväntningar. Annars är de underliggande idéerna om frihet och autonomins mekanismer sällan helt klart artikulera. Det är snarare i problemformuleringarna som det går att skönja en reformambition i riktning mot mer autonomi och flexibilitet. Sammanfattningsvis betyder det att idéer om autonomi och flexibilitet har utgjort en central del av förvaltningspolitiskt tänkande under de senaste decennierna. Det är emellertid mindre tydligt vad dessa idéer har betytt för vardagen i offentliga organisationer. Idéer om autonomi och frihet utgör en underbeforskad och fragmentariskt hanterad aspekt av förvaltningspolitik på olika nivåer av offentlig organisering. Mot bakgrund av det avser denna avhandling att lämna ett bidrag till en mer teoretisk och kritisk förståelse av en idémässigt central del av förvaltningspolitiken.

Även om det är förvaltningsfrågor som utgör det huvudsakliga teoretiska intresset i avhandlingen, finns det en ambition att bidra med vidgade perspektiv i flera forskningsfält. Entreprenörskapsbegreppet och dess användning i studier av offentlig förvaltning är ett sådant fält. Genom att anlägga ett institutionellt perspektiv på förvaltningspraktiker som kan beskrivas som entreprenöriella, kan avhandlingen bidra till vidgad förståelse av entreprenörskapsbegreppet i en offentlig kontext. I forskning har det varit vanligt att betrakta entreprenörskap i offentlig förvaltning som någonting unikt, avvikande eller apart. Entreprenöriella tjänstepersoner har beskrivits som både glorifierade hjältar (Pozen 2008; Lewis 1980) och rebelliska upprorsmakare (Olsson 2016; O'Leary 2020; deLeon och Denhardt 2000) i en organisatorisk kontext. Oavsett

om det entreprenöriella setts som önskat eller oönskat, har entreprenörskapet i dessa studier setts som normbrytande och som någonting som går på tvärs mot existerande institutioner, ideal och logiker.

Ett annat vanligt förekommande perspektiv har varit det på entreprenörskap som något drivet av rationellt kalkylerande individer. I en forskningsöversikt konkluderar Petridou att:

an entrepreneur is any rational individual, who after a cost-benefit analysis decide that the benefits of making political innovation outweigh the costs and is willing to bear the risk of doing so. (Petridou 2017: 21)

Förutom aktörsfokuserade perspektiv som skisserats ovan har det även anlagts mer kontext- och organisationsfokuserade perspektiv. Faktorer som uppmuntrar till entreprenöriellt agerande inom en offentlig organisation (Diefenbach 2011; Westrup 2013), liksom faktorer som gör en hel organisation mer entreprenöriell i sitt agerande (Naldi m.fl. 2020) är exempel på forskningsintressen som rört sig bort från de enskilda aktörerna. I förvaltningsforskning har det dock varit sällsynt med institutionella och idéinriktade perspektiv på entreprenörskap. Genom ett nyinstitutionellt perspektiv där idéer, värden och normer ger mening åt och reglerar individers handlingsmönster enligt en lämplighetslogik, kan denna avhandling därför bidra med en utveckling av entreprenörskapsbegreppet. Istället för att se entreprenörskap som drivet av rationella och kalkylerande aktörer som agerar tvärs emot institutioner i syfte att förändra dem, blir det då möjligt att se entreprenörskap som en norm och ett ideal som enskilda aktörer strukturerar sitt handlande utifrån.

Som empiriskt fall studeras lokal utvecklingspolitik i ett antal svenska kommuner, varför avhandlingen också antas kunna bidra med perspektiv till forskningsfältet platsbaserad utveckling. Utvecklingspolitik är ett område som trots sina lösa konturer har kommit att få en allt större strategisk betydelse för politik på olika nivåer (Montin 2010; Wihlborg 2015), inte minst den lokala. Anledningarna till det kan vara flera. Mot bakgrund av en ojämnt fördelad ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt i Sverige och Europa har allt större hopp satts till insatser på den lokala nivån (Syssner 2020). Och mot bakgrund av en minskad tilltro till statens centrala styrningsförmåga har ekonomiska, sociala och välfärdspolitiska frågor fått en allt tydligare lokal anknytning (Hedlund och Montin 2009). Allt detta gör att den lokala utvecklingspolitiken – där frågor om platsens utveckling knyts samman med dess invånares välfärd – har kommit att framställas som allt mer strategiskt betydelsefull.

Lokal utvecklingspolitik är ett fall där det, baserat på ett antal signifikativa karaktärsdrag som diskuteras närmare i kapitel 4, är troligt att det entreprenöriella idealet uppträder som allra tydligast. De empiriska studierna har sin grund i ett följeforskningsprojekt som nära och under flera års tid följt utvecklingsprojekt i tio svenska kommuner. Därigenom har ett material erhållits som är rikt på entreprenöriella idéer och praktiker. Fallet lokal utvecklingspolitik och det specifika materialet är därför lämpligt för just en studie som inriktar sig på teoretisk och förståelsemässig fördjupning av fenomenet entreprenörskap i det offentliga.

Intresset för entreprenörskap som både ideal och praktik kan också resultera i mer praktisknära insikter för den lokala utvecklingspolitikens vidkommande. Därför är det naturligtvis också avhandlingens ambition att fördjupa förståelsen för utvecklingspolitikens mer praktiska utmaningar kopplade till policyutformning, styrning, organisering och legitimitet.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna avhandling är att bidra till en fördjupad förståelse för entreprenörskap som både ideal och praktik i kommunal förvaltning. Mer specifikt utvecklas i avhandlingen ett perspektiv där entreprenöriella idéer, ideal och praktiker förstås i termer av en särskild institutionaliserad organisatorisk logik – den entreprenöriella förvaltningslogiken.

Avhandlingen hämtar sin empiriska underbyggnad från etnografiskt inriktade studier av den lokala utvecklingspolitikens förvaltning i svenska kommuner. Den lokala utvecklingspolitikens förvaltning studeras som ett område där entreprenörskap som både ideal och praktik på förhand kan antas vara etablerat. Följande frågeställningar vägleder den övergripande analysen i avhandlingen:

- Hur kan den entreprenöriella förvaltningslogikens ideal beskrivas och förstås?
- Hur förhåller sig den entreprenöriella förvaltningslogiken till andra logiker och reformtrender i kommunal förvaltning?
- Hur görs den entreprenöriella förvaltningslogiken legitim?

Svaren på dessa frågor bidrar till ökad förståelse inom flera olika forskningsfält och i slutet av avhandlingen kommer insikterna att formuleras i tre övergripande bidrag till tre olika fält: forskningen om

entreprenörskap i en politisk-administrativ kontext, forskningen om lokal utvecklingspolitik och forskningen om förvaltningspolitik.

Disposition

Det inledande kapitlet har gett en inflygning över avhandlingens övergripande teoretiska och begreppsliga sammanhang. Förvaltningspolitiska idéer, trender och tendenser har pekats ut som det övergripande forskningsintresseet och lokal utvecklingspolitik i svenska kommuner har fått en kort introduktion som empiriskt fall.

I kapitel 2 utvecklas det nyinstitutionella och organisationsteoretiska ramverket som lett fram till ett intresse för just ideal och logiker i förvaltningsorganisationer. Kapitlet plockar upp teoretiska utgångspunkter i enskilda artiklar, men lägger också till och förfinar den analysram som ligger till grund för hur artiklarnas resultat tolkas i kappan.

I kapitel 3 ges en beskrivning av och bakgrund till entreprenörskap i en offentlig kontext. Kapitlet visar vad tidigare forskning har fyllt entreprenörskapsbegreppet med och vilka empiriska slutsatser som har dragits. Genomgången visar på perspektiv som både delas och inte delas av denna avhandling.

I kapitel 4 diskuteras lokal utvecklingspolitik som både policyfält och empiriskt fall. Det betyder att både frågor om policyfältets särskilda karaktärsdrag och dessa drags betydelse för avhandlingens forskningsdesign står i fokus.

I kapitel 5 presenteras och diskuteras frågor som har att göra med forskningsprocessen, metoder och det empiriska materialet. Här ges även er mer ingående förklaring till den samlade analysens olika steg och hur artiklarna hänger samman med analysen i kappan.

I kapitel 6 sammanfattas bidragen i var och en av de enskilda artiklarna. Artiklarna behandlar olika empiriska och teoretiska aspekter av lokal utvecklingspolitik och entreprenörskap i kommunal förvaltning. I kappan görs en delvis ny tolkning och omtolkning av de resultat och slutsatser som framkommer i artiklarna, utifrån den nyinstitutionella analysramen som presenteras i kapitel 2. Tonvikten i kapitel 6 ligger på att lyfta fram artiklarnas bidrag till den samlade analysen i avhandlingen, snarare än på att återge artiklarna i deras helhet.

I kapitel 7 tydliggörs den entreprenöriella förvaltningslogiken. I förhållande till den första forskningsfrågan diskuteras logikens normativa utgångspunkter och ideal. Vidare ges kortare empiriska illustrationer av hur dessa ideal kan observeras i den lokala utvecklingspolitikens förvaltning. I linje med tidigare studier av institutionella logiker kontrasteras den entreprenöriella logiken mot en annan stark logik på fältet, närmare bestämt en idealtypisk framställning av vad jag kallar för den

byråkratisk-rationella logiken. Både logikernas särdrag och deras betydelse för förvaltningspolitiken tydliggörs när logikerna ställs i förhållande till varandra.

I Kapitel 8 utvecklas svaren på den andra och den tredje frågeställningen. Slutligen förs en diskussion om övergripande bidrag och vad avhandlingens slutsatser betyder för förståelsen av 1) entreprenörskapsbegreppet i en politisk-administrativ kontext, 2) den lokala utvecklingspolitikens styrning och förvaltning samt 3) samtida förvaltningspolitiska trender.

Avgränsningar och definitioner

Genomgående i avhandlingen används begreppet lokal utvecklingspolitik som benämning på det empiriska fält som studeras. Analysen avgränsar sig emellertid till att mer specifikt fokusera på den lokala utvecklingspolitikens förvaltning. Att begreppet utvecklingspolitik ändå används signalerar att förvaltning här ses som en integrerad del av politiken. Den lokala utvecklingspolitikens förvaltning studeras alltså som någonting politiskt i den meningen att förvaltning också rymmer en mängd politiska dimensioner.

I avhandlingen återkommer också begreppet utvecklingsprofessionell. Med det avses en person som till yrket, alltså professionellt, arbetar med lokala utvecklingsfrågor i vid mening. Det kan till exempel röra sig om landsbygds-, näringslivs- eller stadsutvecklare. Begreppet är emellertid inte avsett att definiera yrkesgruppen utvecklingsprofessionella som en särskild profession.

Teoretiska perspektiv

För att bättre förstå entreprenörskap som både ideal och praktik i offentlig förvaltning tar denna avhandling sin utgångspunkt i sociologisk institutionalism (Peters 2019; Olsson 2020), ett nyinstitutionellt perspektiv som riktar ljuset mot organisationers inbäddning i större system av regler, normer, värden och logiker. Inom denna teoriinriktning betonar jag särskilt ett antal begrepp och perspektiv som tillsammans formar avhandlingens analysram.

På jakt efter legitimitet – om organisationers anpassning till sin omgivning

Legitimitet är ett av statsvetenskapens mest centrala teoretiska begrepp. Därför är både definitionerna och de analytiska tillämpningarna av begreppet många. Legitimitetsbegreppet används i denna avhandling dels som ett empiriskt analytiskt begrepp, dels som en utgångspunkt för att analysera hur organisationers förändring och drivkrafter ska förstås. Att begreppet används som ett empiriskt analytiskt begrepp betyder att legitimitet ses som ett empiriskt observerbart fenomen som uppstår i sociala relationer. Legitimitet betraktas alltså som någonting som skapas eller inte skapas i relationen mellan sociala aktörer och dess styrka, omfattning och karaktär kan kartläggas genom empiriska studier. Att legitimitet även tjänar som en analytisk utgångspunkt i studiet av institutionell och organisatorisk förändring betyder att denna avhandling antar att sociala aktörers inre liv präglas av en strävan efter att uppfattas som legitim. Strävan efter legitimitet antas vara en drivkraft för förändring såväl hos offentliga organisationer som hos grupper av medarbetare. Dessa förhållningssätt till begreppet legitimitet går in i varandra och ska ses som olika aspekter av en övergripande nyinstitutionell förståelse av institutioner och organisationers dynamik (se Eriksson-Zetterqvist 2009: 103–107).

Organisatorisk legitimitet, alltså legitimitet för en organisation, baseras på kongruens mellan de värden som präglar en viss organisation och de värden som ses som allmänt accepterade i organisationens omgivning (Dowling och Pfeffer 1975). Denna sfär av värden gör att organisationer kan uppfattas som mer eller mindre accepterade och lämpliga i relation till olika delar av sin omgivning (Deephouse m.fl. 2017). I den organisatoriska institutionalismen har frågan om värden och kongruens ofta setts i relation till organisatoriska fält. Det betyder att dominerande värden i samhället och det tryck de skapar, sällan uppträder endast i förhållande

till enskilda organisationer utan i förhållande till hela organisatoriska fält. Kommunsektorn eller suborganisationer i svenska kommuner kan inom ramen för den här avhandlingen ses som ett organisatoriskt fält.

Det har framhållits att organisationers strävan efter legitimitet är central därför att hög grad av legitimitet ger organisationer ett handlingsutrymme och ökar möjligheterna till att fullgöra sina strategiska syften (Suchman 1995). Denna strategiska ansats tenderar att framställa legitimitet som en resurs som organisationer kan kalkylera med i sina strategiska förehavanden. En mer nyinstitutionell tolkning är emellertid att strävan efter legitimitet är rotad i kulturella och sociala element som inte görs explicita i organisationers framtidsplanering. De flesta organisationer – och naturligtvis kommunal förvaltning – är beroende av sin omvärld för att kunna fullgöra sina syften (Pfeffer och Salanick 1977). Detta skapar en inneboende medvetenhet hos organisationer om att de för sin överlevnad är beroende av att särskilda aktörer i omgivningen betraktar dem som legitima, men denna medvetenhet behöver inte artikuleras explicit i organisationerna. Det bör framhållas att empirisk legitimitet och omvärldsberoende inte bör hanteras som allmänna företeelser, utan är någonting som uppstår i relationen mellan specifika samhällsaktörer (Hybels 1995). För att fungera i enlighet med sitt syfte är en förvaltningsorganisation alltså beroende av att uppfattas som legitim av vissa aktörer, men inte nödvändigtvis av alla typer av aktörer. Den normativa dimensionen av detta – att en offentlig förvaltningsorganisation kan uppfattas som antingen mer eller mindre legitim av olika aktörer – är emellertid en helt annan fråga.

Frågan om hur organisationer responderar på tryck från sin omgivning har utvecklats till ett mångfacetterat fält, med kopplingar till olika institutionella skolor. Översättning, särkoppling och löskoppling (Eriksson-Zetterquist 2009) är alla exempel på begrepp som utvecklats till stora forskningsfält och som intresserar sig för mötet mellan idéer och organisationer/organisatoriska fält – alltså vad idén gör med organisationen liksom vad organisationen gör med idén. Anpassning till dominerande värden och idéer är alltså ingen instrumentell eller deterministisk process. Dowling och Pfeffer (1975) menar att organisationer kan öka sin legitimitet genom att antingen 1) genomföra reella förändringar och anta högt hållna värden, 2) förändra sin omgivning och de värden som omgivningen håller högt, eller 3) genomföra ytliga och kommunikativa förändringar för att identifieras med högt hållna värden. En annan grundläggande typologisering som delvis överlappar Dowling och Pfeffers har formulerats av den skandinaviska institutionalismens förgrundsgestalt Nils Brunsson. Brunsson menar att organisationer kan utstråla värden genom antingen beslut, handlingar eller prat (Brunsson 2007). När de värden som organisationen utstrålar genom sina beslut, handlingar

respektive prat är fundamentalt olika och i strid med varandra kan det förstås i termer av ett organiserat hyckleri som tillåter organisationen att fortsätta med mindre legitimt handlande samtidigt som den ändå uppfattas som legitim genom exempelvis sitt prat eller särskilda beslut (Brunsson 2007). Organiserat hyckleri kan också vara ett sätt för organisationer att möta motstridiga förväntningar från sin omgivning, vilket är en fråga som fördjupas senare i detta kapitel. Redan långt innan Brunsson utvecklade sin begreppsapparat formulerades emellertid en insikt om att organisationer som intar en alltför ”strategisk” och anpasslig hållning till olika värden löper hög risk att framstå som just hycklande och därmed att förlora legitimitet (Ashforth och Gibbs 1990).

I ovanstående resonemang om hur organisationer hanterar och responderar på värden i sin omgivning kan det framstå som att det rör sig om medvetna, genomtänkta och manipulativa processer. Det kan verka som att organisationer väger för- och nackdelarna med olika ageranden mot varandra och kommer fram till hur de ska maximera sin legitimitet i viktiga aktörsgrupper och därmed också sina möjligheter att fullgöra sina strategiska syften. Emellanåt äger denna bild säkerligen någon form av riktighet. Jag menar dock att den samlade forskningen på området ger en annan bild och att synen på strävan efter legitimitet där såväl som i denna avhandling är en annan. Här betraktas strävan efter legitimitet och dess följder i organisationen istället som någonting intuitivt, outtalat och oöverbärgat. Anpassning till omgivningen och den institutionella förändring som anpassningen ger upphov till i en organisation, kan ske tyst och utan att uppmärksammas just därför att institutionaliserade värden per definition är för självklara för att kunna väcka uppmärksamhet. Fred (2018: 39–40) beskriver detta i termer av att institutionella förväntningar på en organisation ”går under radarn” genom att de strukturerar organisationens medlemmars sätt att ordna och förstå sin tillvaro.

Institutionella logiker – om handlingsmönster i organisationer

I denna avhandling förstås entreprenöriella praktiker i svenska kommuner i termer av institutionella logiker. Strävan efter legitimitet ska förstås som en viktig utgångspunkt för institutionella logikerperspektivet. Logiker formas i hög grad utifrån det som ses som legitima värden. Genom att kartlägga logiker går det således att spåra legitima värden och identifiera grunden för en organisations legitimitet. Men jag menar också – i enighet med hur resultaten i artikel I och II tolkas i

kappan – att hur legitimitet skapas i och för en organisation, kan säga någonting viktigt om en organisations dominerande logiker.

Enligt den mest vedertagna definitionen på fältet är institutionella logiker:

[T]he socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality. (Thornton och Ocasio 1999: 804)

Denna definition innehåller en rad olika element som alla, var för sig, ger utrymme för olika tolkningar. Sammantaget har definitionen och därmed även perspektivet visat sig ganska tänjbara som analysram. Förmodligen är det just därför som ledande teoretiker inom fältet har ägnat stor möda åt att påminna om perspektivets teoretiska kärnor och påvisa hur dessa skiljer institutionella logiker-perspektivet från andra institutionella perspektiv (se Ocasio m.fl. 2017; Lounsbury och Boxenbaum 2013).

På ett övergripande plan är alltså institutionella logiker de logiker som genomsyrar institutioner och strukturerar och ger mening åt handlande, men också de logiker som erbjuder identitet och vokabulär åt både individer och organisationer (Lounsbury och Boxenbaum 2013). Institutionella logiker vägleder och fungerar som organiserande principer för institutioner och institutionella ordningar (på engelska *institutional orders*, vars betydelse utvecklas senare) (Friedland och Alford 1991). Perspektivet har sin grund i ett kapitel i boken *The New institutionalism in Organizational Analysis* (Powell och DiMaggio 1991), skrivet av Freidland och Alford (1991). Även om Freidland och Alford delar utgångspunkter med nyinstitutionalismen, är deras kapitel till stor del en kritik av densamma och det som de uppfattar som ett ensidigt betonande av isomorphism (se även Lounsbury och Boxenbaum 2013). Freidland och Alfords tankar om och kritik av nyinstitutionalismen i organisations-teori har senare plockats upp av andra och över tid utvecklats till institutionella logiker-perspektivet.

Tre punkter ska nu få sammanfatta de för denna avhandling mest centrala elementen i institutionella logiker-perspektivet och samtidigt visa hur dessa springer ur en konstruktiv kritik av den nyinstitutionalism som stöpte om mycket av organisationsforskningen på 1980-talet.

För det första bejakar institutionella logiker-perspektivet både det materiella och det symboliska. Det betyder att institutionella logiker förkroppsligas och görs observerbara genom språk, tecken och andra typer av meningsskapande symboler. Lika viktig är emellertid logikernas

materiella representation i form av praktiker, handlingsmönster och rent materiella ting (se Ocasio m.fl. 2017). Att betoningen av det materiella uttrycks så starkt i inflytelserika publikationer (Lounsbury och Boxenbaum 2013; Thornton m.fl. 2012) kan kopplas till namnkunniga teoretikers distinkta ontologi. Ocasio, Thornton och Lounsbury (2017) menar att institutionella logiker är reella fenomen ”på samma sätt som offentlig förvaltning är på riktigt” (s. 551, min egen översättning). Institutionella logiker existerar och påverkar således världen oberoende av att forskaren studerar och begreppsliiggör givna logiker. Att institutionella logiker enligt Thornton och Ocasios (1999) definition ovan är ”socialt konstruerade” står inte i motsats till den mer realistiskt inriktade ontologi som nämnda författare ger uttryck för. Enligt min mening bör det förstås som att institutionella logiker är socialt konstruerade i den meningen att de uppstår som sociala konventioner mellan människor – sociala konventioner som dock, i likhet med sina effekter, går att observera empiriskt.

Det har påpekats att den materiella representationen har fått stor uppmärksamhet i empiriska studier av institutionella logiker (Jones m.fl. 2013), något som skett till följd av att praktiker, handlingsmönster och praxis, inklusive deras underliggande mål och mening, har studerats. Analyser av rent materiella objektiva ting och det sätt på vilket de manifesterar en distinkt logik har varit mer sällsynta. Jones m.fl. (2013) efterlyser därför en bredare empirisk analys av institutionella logikers materiella representation och menar att materiella ting kan ha mycket att tillföra. I empiriska studier är det emellertid inte helt enkelt att separera det symboliska från det materiella, eftersom ett studieobjekt nästan alltid rymmer båda aspekterna. En konferens, till exempel, kan manifestera en viss institutionell logik. Det sker genom det som sägs, men också genom rent materiella faktorer, såsom platsen för konferensens genomförande. Samtidigt är det materialiseringen av symboliken – genom exempelvis en föredragshållare med en powerpointpresentation – eller symboliken i den fysiska platsen – en plats som utstrålar specifika värden – som skapar intressanta studieobjekt.

För det andra bejakar institutionella logiker-perspektivet institutionell analys på flera nivåer, liksom av nivåernas inbäddning i varandra. Detta är en naturlig följd av att logiker som skapar mening och struktur verkligen genomsyrar samhället och kommer till uttryck på olika av abstraktionsnivå. Freidland och Alford (1991) tidiga analys kretsade kring att ett antal institutionella ordningar strukturerade det västerländska moderna samhället och att det bakom varje institutionell ordning fanns en distinkt logik. Exempel på institutionella ordningar som togs upp var kapitalismen och (kärn)familjen. Även om familjen kan framstå som någonting konkret och påtagligt, ska kapitalismen och familjen som

institutionella ordningar ses som abstrakta strukturer. Dessa institutionella ordningar utövar alltså enligt Freidland och Alford (1991) på en hög och övergripande nivå ett socialt och kulturellt inflytande över samhället.

Till en början riktades intresset i empiriska studier i huvudsak mot organisatoriska fält och de förändringar i logiker som uppträdde där (se Thornton och Ocasio 1999). Perspektivets expanderings på senare år (Ocasio m.fl. 2017) – både disciplinärt och i forskningskvantitativa termer – har inneburit ett flitigare utforskande av organisations- och suborganisationsnivån. Somliga har hävdat att den mer mångsidiga institutionella logiker-forskningen, med fokus på fler nivåer, också har inneburit att gapet mellan dessa nivåer har överbryggats (Fincham och Forbes 2015; Fred 2020). Samtidigt har andra påtalat att relationerna och de exakta förhållandena mellan exempelvis institutionella ordningar och institutioner och deras logiker fortfarande är något oklara (Berg Johansen och Boch Waldorff 2015). Sammantaget går det att slå fast att institutionella logiker av ledande forskare på fältet har beskrivits som ett perspektiv för analys av flera olika nivåer (Ocasio m.fl. 2017). Emellertid framstår det som lite tvetydigt vad ”olika nivåer” faktiskt innebär. I denna avhandling förstås institutionella logiker som ett perspektiv som bejakar såväl olika abstraktionsgrader som olika nivåer av samhällets organisering, vilket alltså inte nödvändigtvis behöver vara samma sak. Med olika abstraktionsgrader menar jag att logiker kan komma till uttryck som både konkreta och abstrakta fenomen. Med olika nivåer av samhällets organisering menar jag att institutionella logiker kan komma till uttryck såväl i organisering i liten skala (exempelvis i en familj eller på ett förvaltningskontor) som i organisering i stor skala (exempelvis i Europeiska unionen).

För det tredje har institutionella logiker-perspektivet en uttalad ambition att överbrygga problematiken kring struktur och aktör. Framförallt de tidiga och mycket tongivande publikationer som lade grunden för nyinstitutionalismen, såsom DiMaggio och Powell (1983), har kritiserats för att de nedgraderar aktörskap och agens till en orimligt låg nivå. Inte sällan ställs en rational choice-betonad rationell handlingslogik mot en kulturellt betingad lämplighetslogik (March och Olsen 1984) i en vetenskaplig debatt som tenderar att framställa individuell agens som allt eller inget. Institutionella logiker-perspektivet erbjuder en annan teoretisk hållning genom att bejaka både de sociala strukturernas inflytande och individens agens. Nyckeln till att förstå det som kallas inbäddad agens är den institutionella pluralismens både formande kraft och formbarhet (Thornton m.fl. 2012: 7–10). Genom att olika institutionella logiker kan existera i ett och samma organisatoriska sammanhang sammanhang uppstår ett visst handlingsutrymme i de situationer där ingen av logikerna utövar en tydlig dominans (Ocasio m.fl. 2017). Förhållandet kan

ses som ett glapp mellan logiker, eller en institutionell vaghet som gör att handlande kan rationaliseras och legitimeras utifrån den ena eller den andra logiken. Det har också betonats att element ur olika logiker kan kombineras för att rationalisera handlande, vilket gör att den inbäddade agensen inte bara handlar om att välja A eller B, utan också om att rationalisera handlande utifrån element som kan hämtas ur en eller flera logiker (något jag återkommer till i nästa avsnitt).

Medan struktur och aktör-debatten som tidigare nämnts ofta utgår från tankefiguren att individer är antingen rationella och agerar utifrån egen nyttomaximering eller närmast irrationella, blott styrda av strukturer, så erbjuder institutionella logiker en annan förståelse av rationalitet i handlande. Frågan huruvida aktörer handlar rationellt eller inte är med ett institutionella logiker-perspektiv så att säga överspelad eftersom en grundbult i perspektivet är att rationalitet är någonting som betingas av en logik. En viss logik betingar alltså en viss rationalitet. Omvänt kan sägas att individer rationaliserar (konstruerar rationalitet) i sitt eget handlande utifrån en eller flera logiker (Thornton m.fl. 2012: 42–45). Rationalitet utgår från de intressen och preferenser som ligger till grund för individens intentioner. Institutionella logiker och pluralism i logiker innebär både möjligheter och begränsningar för de intentioner som individer formar och handlar utifrån. Bundna intentioner (på engelska *bounded intentionality*), som Thornton, Ocasio och Lounsbury (2012: 76–80) kallar det, begränsas alltså av de tillgängliga logikerna, men möjliggör ändå agens i ”glappet” mellan dessa logiker (se även Freidland 2013: 39).

Kolliderande, konkurrerande och kompletterande logiker – om olika förväntningar på vad en modern förvaltningsorganisation är

Institutionell pluralism är ett nyckelbegrepp i institutionella logiker-perspektivet. Som ovan nämnts är det institutionell pluralism som utgör grunden för den inbäddade agensen och som gör att de isomorfa krafterna som präglar ett organisatoriskt fält trots allt inte leder till strukturell determinism. Istället uppstår möten mellan olika logiker. Vad dessa möten innebär för organisationers identitet, legitimitet och sätt att fungera är vad institutionella logiker-perspektivet till stor del kommit att utforska.

Institutionella förväntningar, både inneboende och utifrån komna, kan kollidera i en organisation eller ett organisatoriskt fält (Thornton m.fl. 2012). Kolliderande och oförenliga institutionella logiker kan då befinna sig i en konkurrenssituation, där en förstärkning av den ena logiken

samtidigt innebär en försvagning av den andra (Berg Johansson och Boch Waldorff 2015). Över tid kan det leda till att ”nya” logiker konkurrerar ut ”gamla” – ett fenomen som belysts i klassiska studier inom detta fält (se Thornton och Ocasio 1999).

Ett spår som växt sig allt starkare inom institutionella logiker-perspektivet och som korsbefruktats med element från många andra institutionella och organisationsteoretiska perspektiv (se Fred 2018: 35–52), handlar om hur olika logiker kan samexistera i en organisatorisk kontext. Samexistens kan på övergripande nivå uppträda i flera olika former (Berg Johansen och Boch Waldorff 2015). Två eller flera logiker kan samverka, bidra till att konsolidera varandra och tillsammans bilda en fungerande organisatorisk helhet. Samexisterande logiker kan också i en organisatorisk kontext uppträda som ett slags kollage (på engelska *bricolage*) av separata logiker som utgör en verktygslåda för organisationer och medarbetare. Ur denna verktygslåda, bestående av flera olika identiteter och meningsskapande symboler, går det sedan att finna vägledning för olika typer av handlande (Berg Johansen och Boch Waldorff 2015).

Begreppet institutionell komplexitet (Bertels och Lawrence 2016) har blivit ett allt mer populärt sätt att beskriva de svåröverskådliga förhållanden i vilka institutionella arrangemang står till varandra. Huruvida forskare som använder sig av begreppet institutionell komplexitet verkligen menar att institutionella arrangemang är komplexa (som i omöjliga att förstå) istället för komplicerade (som i avancerade men möjliga att förstå) låter jag här vara osagt. Klart är i alla fall att sammansättningen av det institutionella landskap som kringgärdar organisationer och inte minst kommuner har kommit att framställas som allt annat än simpelt. Fred (2018: 37) fångar detta genom att poängtera att svenska kommuner befinner sig i en vertikal såväl som horisontell institutionell inbäddning. Med vertikal inbäddning avses institutionellt tryck på såväl mikro- som makronivå, från det lokala och specifika, till övergripande samhällstrender. Med horisontell inbäddning avses att flertalet logiker uppträder inom ett och samma organisatoriska fält. Den horisontella inbäddningen i en kommun kan lätt härledas till olika politiska sektorer, men även inom en och samma kommunala verksamhet kan flera olika logiker göra sig gällande (Fred 2018, 2020).

Hur institutionell pluralism, eller om man så vill komplexitet, hanteras och vad sådan ger upphov till är frågor som intresserat stora skaror institutionalister. Begreppet hybridorganisationer har blivit ett nyckelbegrepp i den forskning som intresserat sig för den organisatoriska nivån (Bishop och Waring 2016; Pache och Santos 2013). På liknande sätt har begreppet hybridprofessionella etablerats för att främja förståelsen för hur enskilda medarbetare hanterar skilda institutionella logiker i sitt

arbete (Giacomelli 2020; Bertels och Lawrence 2016). Hur institutionell pluralism hanteras på olika nivåer är emellertid en fråga som ligger utanför denna avhandlings syfte. Här konstateras bara att olika logiker kan vara i spel och skapa en institutionellt dynamisk miljö, som gör att förvaltningsorganisationer och deras ideal kan rymma element av både beständighet och förändring.

Sammanfattning av analysramen

I föregående tre avsnitt har ett antal viktiga utgångspunkter lyfts fram ur den sociologiska institutionalismen, med särskilt fokus på institutionella logiker, som ligger till grund för avhandlingens teoretiska intressen. Nedan konkretiseras analysramens betydelse för det empiriska studiet av den lokala utvecklingspolitiken och dess förvaltning.

Organisationers strävan efter legitimitet är en analytisk utgångspunkt i förklaringen till varför förvaltningsorganisationer förändras över tid. Men strävan efter legitimitet är också ett mer empiriskt analytiskt perspektiv som sätter fokus på inneboende värden i en organisation och dess verksamhet. På vilket sätt organisationer anpassar sig till sin omgivning, liksom vilka värden som genomsyrar verksamheten, är frågor som har en viktigare och djupare mening för offentliga förvaltningsorganisationer än vad de har för organisationer i allmänhet. I avhandlingen anläggs ett perspektiv som både fokuserar på hur entreprenöriella praktiker i utvecklingspolitiken kan ses som strukturella influenser från det omgivande samhället och som bäddar för en kritisk diskussion av vad det är för typ av värden som följer av dessa strukturella influenser.

Institutionella logiker-perspektivet sätter ljuset på de idémässiga och meningsskapande system som gör att en viss verksamhet i en organisation följer vissa mönster. Institutionella logiker är därför ett perspektiv som binder samman och lyfter fram relationen mellan ideal – alltså normativa föreställningar – och praktiker. Vad är professionalism i en förvaltningsorganisation? Hur etableras relationer? Och hur hantearas skilda intressen i det omgivande samhället? Dessa frågor är alla praktiska, men svaren är djupt grundade i normativa föreställningar om vad en god förvaltning är. I en organisation följer svaren på dessa frågor av den rationalitet som föreskrivs av en viss institutionell logik. Sammanhängande tankesystem kommer inte bara att vara vägledande för vad som uppfattas som lämpligt handlande i olika situationer. De kommer också att påverka hur enskilda personer uppfattar sitt arbete, liksom hur de ser på sig själva och sin omgivning.

Detta innebär dock inte att organisationer följer helt stabila och förutsägbara handlingsmönster. Flera logiker kan finnas tillgängliga samtidigt och erbjuda parallell vägledning i fråga om vad som är rationellt. Det

gäller inom det utvecklingspolitiska fältet, liksom i kommunorganisationer. I glappet, där ingen logik har självklar dominans, uppstår en institutionell oklarhet som kan utgöra grogrund för både spänningar och sammanjämkningar av logiker. Denna avhandling kommer inte att empiriskt undersöka vad som händer i mötet mellan olika logiker i en kommunal förvaltningskontext. Det bör emellertid understrykas att svenska kommuner är institutionellt heterogena organisationssystem, med olika förvaltningsorganisationer som utvecklas och söker legitimitet i relation till olika värden och intressenter i sin omgivning.

Entreprenörskap i förvaltningsforskning

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av hur entreprenörskapsbegreppet har använts i relation till den politisk-administrativa kontext som denna studie intresserar sig för. Med avstamp i denna översikt presenteras sedan i slutet av kapitlet ett antal iakttagelser av betydelse för avhandlingens forskningsproblem och analys. Iakttagelserna visar på perspektiv i tidigare forskning som både delas och inte delas i denna avhandling.

Det normativa entreprenörskapsbegreppet

Entreprenörskap som begrepp har de senaste decennierna fått allt större utbredning och hör nu till det etablerade språkbruket inom flertalet samhällssektorer (Berglund 2007). Därtill har begreppet blivit föremål för en innehållslig expansion och kommit att tjäna som beteckning på beteenden och processer som ligger långt utanför den ursprungliga definitionen i ekonomisk teori. Begreppet har blivit populärt i den meningen att det inte enbart är ett teoretiskt och analytiskt begrepp utan också används mer lättvindigt i en rad olika praktiska sammanhang där det ofta ges en starkt normativ laddning. Det har skapat oklarhet kring vad begreppet egentligen betyder i olika sammanhang och osäkerhet om vad som faktiskt utgör den begreppsliga kärnan.

Om man bortser från entreprenörskapsbegreppets mer populära användning i den dagliga diskursen och istället avgränsar diskussionen till att gälla entreprenörskap som teoretiskt och analytiskt begrepp, går en första uppdelning mellan det ursprungliga entreprenörskapet i ekonomisk teori och det som Pozen kallar för "det nya entreprenörskapet" (Pozen 2008). Det nya entreprenörskapet används som samlingsnamn för samhällsligt inriktat entreprenörskap som under sig lägger det som i diverse olika forskningsspår går under namn såsom politiskt entreprenörskap, policyentreprenörskap, socialt entreprenörskap, organisatoriskt entreprenörskap eller normentreprenörskap, för att bara nämna de vanligaste.

Det ursprungliga entreprenörskapsbegreppet, som har sin grund i ekonomisk teori, har med tiden utvecklats och utökats med nya lager och dimensioner. Utifrån översikter sammanställda av Pozen (2008) samt Henrekson och Stenkula (2016) går det dock att peka ut en handfull element som kan sägas utgöra kärnan i den ekonomiska definitionen. För det första anses entreprenörskap bygga på kreativitet, innovation och alerthet i fråga om att identifiera nya (affärs-)möjligheter. Det kan

handla om att i rätt tid upptäcka möjligheter att skapa nya produkter, tjänster, marknader eller kombinationer av dessa. För det andra handlar entreprenörskap även om att förverkliga kreativa idéer och omsätta dem i fungerande verksamheter. Det handlar alltså om någon form av praktisk management (Pozen 2008:285), men har också beskrivits i termer av koordinering av kunskap, arbetskraft och kapital (Henrekson och Stenkula 2016:33). För det tredje anses det ekonomiska entreprenörskapet handla om risktagande och om att vara en osäkerhetsbärare. Detta element utgör en central del i entreprenörskapsteori och präglar också själva sinnebilden av en sann entreprenör: en person som satsar tid och kapital i förhoppning om att det ska ge avkastning i framtiden. Två tillägg till dessa definierande element bör göras. Syftet med det ekonomiska entreprenörskapet är underförstått just att göra ekonomisk vinst och ackumulera kapital, varför det i kontrast till det nya entreprenörskapet också kan kallas kapitalistiskt entreprenörskap (Pozen 2008). Vidare ligger det också i den implicita förståelsen av ekonomiskt entreprenörskap att platsen för detta vinstgörande är marknaden. Att entreprenörskap av denna sort sker i ett marknadssammanhang kan tyckas självklart, men utgör samtidigt en kritisk punkt i vår aktuella förståelse av entreprenörskapsbegreppet, vilket vi återkommer till senare.

För det nya mer samhälleliga entreprenörskapet saknas ansats till sammanhållen definition. Istället har en övergripande och vag förståelse av entreprenörskapsbegreppet och dess kärna skapat grogrund för en närmast oöverskådlig flora av olika tillämpningar inom olika forskningsfält. Pozen menar att:

the vagueness of the successful new entrepreneurial buzzword makes them catchier and more universal, and it lowers the cost of adoption because users never have to make a strong affirmative commitment to any specific definitional content (Pozen 2008:317)

Ett ambitiöst och förtjänstfullt arbete för att skapa begreppslig ordning har utförts av Petridou m.fl. (2015). De använder begreppet politiskt entreprenörskap som ett paraplybegrepp för entreprenörskap i den offentliga sfären, vilket gör det i princip synonymt med det som Pozen (2008) kallar för det nya entreprenörskapet. Liksom Pozen slår Petridou m.fl. fast begreppets spretighet, men de lyckas ändå identifiera grundläggande element som kan sägas utgöra en kärna i entreprenörskapsbegreppets tillämpning i den offentliga sfären. För det första menar de att entreprenörskap ska ses som ett beteende, inte som ett personlighetsdrag. För det andra menar de att kreativitet och förmågan att kreativt identifiera möjligheter till förändring är ett centralt element i det politiska entreprenörskapet. För det tredje pekar de på

byggandet av koalitioner och kontakter som ytterligare ett begreppsligt fundament. Förmågan att bygga koalitioner och vinna stöd för en idé är helt avgörande för att man ska kunna gå från förslag till verklig förändring i den offentliga sfären eller – mer avgränsat – den offentliga förvaltningen. För det fjärde slår Petridou m.fl. (2015) fast att syftet med det politiska entreprenörskapet är att skapa kollektiva nyttigheter i vid bemärkelse.

En översiktlig jämförelse av den ekonomiska teorins entreprenörskapsbegrepp och begreppet politiskt entreprenörskap – som här fortsättningsvis ses som paraplybegrepp enligt Petridou m.fl. (2015) – ger vid handen att det finns både likheter och skillnader i de centrala elementen. För att börja med skillnaderna avviker det politiska entreprenörskapet från det ekonomiska entreprenörskapet på tre punkter. För det första återfinns inte något tydligt element av risktagande i det politiska entreprenörskapet. Politiskt entreprenörskap kan förvisso sägas vara förknippat med smärre risktagande genom att rykte, ära och prestige hos den enskilda personen sätts på spel i ett entreprenöriellt agerande. Det är heller inte ovanligt att politiskt entreprenörskap i offentliga organisationer ger upphov till konflikter som får konsekvenser på ett personligt plan. Och även om enskilda studier associerar entreprenörskap i offentlig sektor med risktanade (Diefenbach 2011:36), så utgör det på intet sätt ett teoretiskt definierande element enligt den samlade litteraturen på området. För det andra är syftet med politiskt entreprenörskap ett annat än syftet med ekonomiskt entreprenörskap. Medan det primära syftet med det ekonomiska entreprenörskapet är att skapa vinst och ackumulera kapital, så är syftet med det politiska entreprenörskapet att skapa kollektiva nyttigheter. Om vi, som i denna avhandling, avgränsar fokus till entreprenörskap i offentlig förvaltning, kan skapandet av kollektiva nyttigheter ske genom förändringar i organisering, styrning, normer, institutioner, processer, teknik och strukturer som på något sätt påverkar utbudet eller distributionen av offentliga tjänster. För det tredje sker politiskt och ekonomiskt entreprenörskap i olika sfärer. Det ursprungliga ekonomiska entreprenörskapet sker i en ekonomisk sfär där marknaden utgör den självklara spelplanen. Det politiska entreprenörskapet sker i en offentlig sfär där olika politiska institutioner – både formella/konstitutionella och informella – skapar en spelplan för den politiska entreprenören.

Det finns analytiska skäl att göra en distinktion mellan den ekonomiska och den politiska sfären. Det finns institutionella skillnader i hur dessa båda sfärer fungerar och på vilka värden de vilar. Samtidigt är det uppenbart att de är tätt integrerade med varandra. Den politiska sfären utövar ett grundläggande inflytande över hur marknader i den ekonomiska sfären kan fungera. Omvänt, och mer intressant för denna

avhandling, kan vi anta att den ekonomiska sfären även utövar ett inflytande över den politiska sfären. Entreprenörskapsbegreppets inträde i den offentliga sfären kan tas till intäkt för det.

Det blir därmed angeläget att fråga sig vad entreprenörskapsbegreppets ursprung i den ekonomiska sfären gör med vår förståelse av det som kan kallas för entreprenöriella fenomen i den offentliga sfären. Pozen (2008) menar att den så kallade marknadsmetaforen utövar ett betydande inflytande över vårt sätt att förstå entreprenörskap i den offentliga sfären. Med begreppet marknadsmetaforen syftar Pozen på att entreprenörskapsbegreppet på olika sätt skapar associationer till ett marknads-sammanhang – marknaden som spelplan – även då vi talar om entreprenörskap i den offentliga sfären. Pozen ser att antal faror med detta (2008: 332 ff.) Överlag kan det vara problematiskt att allt mer i den offentliga sfären förstås utifrån en marknadsterminologi snarare än utifrån politiska termer. Det går också att resonera kring huruvida det finns en självförstärkande effekt som innebär att användandet av marknadsbegrepp (såsom entreprenörskap) driver på förekomsten av entreprenörskapspraktiker, som i sin tur driver på användningen av marknadsbegrepp och så vidare. Vidare menar också Pozen att marknadsmetaforen – med entreprenören som marknadens hjälte – gör att vi per definition ser entreprenörskap i den offentliga sfären som någonting gott. Detta trots att det är långt ifrån säkert att entreprenörskapet är i linje med den offentliga sfärens demokratiska institutioner.

Samtidigt som det finns en risk för att entreprenörskapsbegreppet, sett ur en normativ synvinkel, gör vår förståelse av den offentliga sfären och dess spelplan för politiska aktörer skev (Pozen 2008; deLeon och Denhardt 2000), så menar jag att det finns analytiska poänger med att använda sig av just entreprenörskapsbegreppet även i en politisk-administrativ kontext. Man hade kunnat använda andra begrepp än just entreprenörskap för att beteckna de processer och praktiker som här avses. Men jag menar att entreprenörskapsbegreppet gör någonting analytiskt viktigt med vår förståelse av dessa fenomen genom att det fångar centrala aspekter som andra begrepp inte förmår fånga. De två grundelement som tycks gemensamma för både ekonomiskt och politiskt entreprenörskap är naturligtvis centrala: kreativitet och innovation samt koalitionsbyggande och mobilisering. Att använda entreprenörskapsbegreppet tjänar alltså ett rent deskriptivt syfte, då vissa handlingsmönster inom förvaltningsorganisation på ett samlat sätt bäst låter sig beskrivas som just entreprenörskap.

Det finns emellertid även andra analytiska poänger med begreppet. Entreprenörskap är starkt idealiserat i många delar av samhället (Berglund 2007; de Leon och Denhart 2000; du Gay 2000). Entreprenörskap är således både en praktik och ett ideal. Mot bakgrund av denna

avhandlings nyinstitutionella ansats faller det sig därför naturligt att studera entreprenöriella praktiker i nära anslutning till entreprenörskapets idémässiga och normativa dimensioner. Att entreprenörskapsbegreppet rymmer öppningar mot såväl praktik och ideal som normer och logiker tillhör således dess analytiska förtjänster

I öppningen mot den idémässiga dimensionen tjänar marknadsmetaforen ett viktigt analytiskt syfte. Som Pozen (2008:335) påpekar gör marknadsmetaforen, som finns inbakad i entreprenörskapsbegreppets ideal, att vi ser entreprenörer inte bara som hjältar utan också som spelare i ett socialt spel där marknadens premisser gäller. Entreprenörskapsbegreppet för alltså med sig en syn på aktören som en spelare i ett sammanhang som präglas av egalitära förhållanden under de dominerande krafterna utbud och efterfrågan. De teoretiska förhållandena föreskriver då att genom kreativitet och mobilisering kan alla få genomslag i den offentliga sfären. Entreprenörskapsbegreppet pekar också på någonting analytiskt viktigt i logiken i själva görandet. Entreprenörskap är inte bara ett görande utan präglas också starkt av en särskild handlingslogik och ett meningsskapande som vägleder den enskilda aktören (jag återkommer till denna logik senare i avhandlingen). Poängen här är att entreprenörskapsbegreppet faktiskt hjälper oss att se inte bara görandet ("person A gjorde B och det kan betraktas som entreprenöriellt") utan också ett ideal och ett meningsskapande som är av mycket större samhällsvetenskapligt intresse än det praktiska görandet. Avslutningsvis vill jag också slå fast att entreprenörskapsbegreppet och dess marknadsmetafor är analytiskt viktiga just därför att de påminner om rötterna till den logik som ska beskrivas och diskuteras senare. Det finns goda skäl att tro att det är det ekonomiska entreprenörskapet som stått förebild för den så kallade entreprenöriella praktik som nu skymtar i offentlig förvaltning. Genom att använda just entreprenörskapsbegreppet och inget annat när vi analyserar dessa praktiker får vi således en viktig påminnelse om att det ekonomiska och politiska entreprenörskapet på ett idémässigt plan hänger samman genom att det förra stått förebild för det senare.

Entreprenörskap i offentlig förvaltning – olika analysnivåer

Nedan följer en genomgång av litteraturen om entreprenörskap i den offentliga sfären och mer specifikt i offentlig förvaltning. Genomgången är på intet sätt en granskning av vilka empiriska och teoretiska slutsatser om entreprenöriella praktiker i offentlig förvaltning som dragits i tidigare studier. Inte heller är den en genomgång av den flora av begrepp, exempelvis policyentreprenörer, politiska entreprenörer, normentreprenörer, sociala entreprenörer, partientreprenörer och

institutionella entreprenörer, som använts i tidigare studier. Den som efterfrågar en sådan hänvisas till utmärkta och översiktliga begreppsgenomgångar av Petridou (2017), Petridou m.fl. (2015) samt Pozen 2008. I denna genomgång riktas istället intresset mot de analytiska nivåer som stått i fokus i tidigare studier. Det ska tillstås att analytiska nivåer inte är något knivskarpt sorteringsinstrument för kategorisering av enskilda studier. Poängen med indelningen är att den sammantaget ska ge en bild av vad som behandlats och vad som inte behandlats i den tidigare forskningen.

För det första har den tidigare forskningen fokuserat på entreprenörskap hos enskilda tjänstepersoner. Det har konstaterats att denna grupp anställda i staten (så kallade insiders, i kontrast till intressenter utanför staten) oftare än andra grupper uppträder som entreprenörer i ett svenskt policysammanhang (Petridou 2017:57 ff.). Inom detta område finns en aldrig sinande ström av empiriska studier som tar utgångspunkt i endogen förändring – alltså förändring som sker inifrån en institution eller organisation, inte utifrån till följd av externa chocker eller liknande – och som sedan intresserar sig för en enskild entreprenörs betydelse för att förändringen kom till stånd. Entreprenörens strategier, drivkrafter, och förmågor (Lowndes 2005), liksom timing, nätverk, kontakter (Sundin och Tillmar 2008; Minstrom m.fl. 2020), är sådant som har stått i fokus i denna typ av forskning.

Om den tidiga forskningen om politiskt entreprenörskap fokuserade på karismatiska ledare i toppen av offentliga organisationer, så har forskningen på senare tid allt mer kommit att intressera sig för entreprenörskap längre ut i organisationerna (Petridou och Minstrom 2021). I en kritik den tidigare forskningens fokus på aktörer i toppen av organisationer skriver Burgelman (1985) att:

Public entrepreneurs [...] are the driving force of change in their organizations. Like corporate entrepreneurs, they are usually not situated at the top but, rather, are deep in the organization where their technical prowess and opportunistic alertness provide basis for acting in radically new and strictly autonomous ways (Burgelman 1985: 595–596, citerad i Diefenbach 2011:56)

Schneider och Teske utkom 1995 med boken *Public Entrepreneurs – agents for change in American government*. I deras empiriska studier av entreprenörskap på lokal nivå behandlas en rad olika teoretiska aspekter som kan klassas som individfokuserade, men till viss del även kontextfokuserade. Schneider och Teske (1995) markerade ett distinkt perspektiv, som med grund i neoklassisk ekonomisk teori analyserar de faktorer som påverkar den potentiella entreprenörens besluts kalkyl.

Grunden i resonemanget handlar alltså om att entreprenörskap uppstår när faktorerna i beslutsalkylen är de rätta.

At the bottom line, we argue that entrepreneurs are rational actors who, explicitly or implicitly, weigh the costs and benefits of entrepreneurial action and pursue innovation when they perceive the ratio of benefits to costs as favorable. (Schneider och Teske 1995)

Schneider och Teske står för ett starkt rationalistiskt och ekonomiserat sätt att se på entreprenörskap i det offentliga och deras teoretiska perspektiv lämnade ett stort avtryck i det löst sammansatta forskningsfältet om utvecklingen av entreprenörskap i det offentliga.

För det andra har den tidigare forskningen även fokuserat på kontexten runt enskilda tjänstepersoners entreprenörskap. Ett sätt att skilja den helt individfokuserade forskningen från den kontextfokuserade är att göra en distinktion mellan forskning som betraktar entreprenörskap som den beroende variabeln och forskning som betraktar entreprenörskap som den oberoende variabeln (se Petridou m.fl. (2015:8). Medan den individfokuserade forskningen behandlar entreprenörskap som den oberoende variabeln som förklarar utfall i förändring eller status quo, ser den kontextfokuserade forskningen entreprenörskapet som den beroende variabeln som påverkas av kontexten (oberoende variabler). Inom forskningen om offentligt entreprenörskap har det varit en vanlig uppfattning att det finns ett överflöd av empiriska studier med fokus på enskilda personers entreprenörskap, medan studier om kontextuella faktors inverkan på entreprenörskap är betydligt mer sällsynta. År 2009 publicerade Minstrom och Norman en numera mycket välciterad artikel som innehöll en uppmaning om att beakta just kontext i större utsträckning. Jämförelser mellan olika policyområdens förhållanden, liksom jämförelser mellan olika politiska och administrativa system uppmuntrades (Minstrom och Norman 2009). Över tio år senare är den samlade bedömningen av litteraturen ungefär densamma. Petridou och Minstrom (2021) gör en förtjänstfull översyn av forskningsläget inom policy-entreprenörskap¹ och konstaterar att även om begreppet idag på ett tydligare sätt kan integreras med etablerade teorier om policyprocesser, så återstår alltså luckor i litteraturen. Bland annat efterfrågar de fortsatt forskning om kontextuella faktors betydelse för förekomsten av entreprenörskap, vilka strategier entreprenörer använder och entreprenörskapets utfall. Genom att lyfta kontextuella faktors betydelse för att entreprenörskap överhuvudtaget ska komma till stånd – författarna laborerar exempelvis med statliga flernivåsystem och olika faser i

¹ Används ungefär synonymt med det ovan nämnda paraplybegreppet politiskt entreprenörskap.

policyprocessen – närmar sig Petridou och Minstrom (2020) ett resonemang om entreprenörskap som någonting av omgivningen betingat, snarare än som något drivet av individens egen agens. I citatet nedan, som är hämtat från artikelns slutsatser, står det dock klart att deras efterfrågan på mer kontextbeaktande forskning alltså bygger på en grundläggande idé om att entreprenören har en kalkylerad avsiktlighet och att kontext ”endast” utgör den spelplan som entreprenören har att förhålla sig till i sin avsikt att skapa förändring.

[F]urther research proposed in this article would trace the flow of intentionality, consequences, and interdependencies of actions by individual actors or teams of actors towards system-level changes. (Petridou och Minstrom 2021: 20)

Wihlborg (2011, 2018) har argumenterat för att den offentliga entreprenören måste studeras utifrån ett intresse för entreprenörens funktion i samhällsstyrningen. Entreprenören – aktören – är nämligen ingenting utan sina nätverk och nätverken är ingenting utan sina centrala aktörer. Genom att fokusera på och följa entreprenören i dennes nätverkskontext, kan vi bättre förstå nätverksstyrningens dynamik, menar Wihlborg (2018). Entreprenörer har beskrivits som en kritisk mekanism för att nätverk ska komma till stånd och upprätthållas över tid (Wihlborg 2018). På så sätt banar Wihlborg vägen för en analys som tar utgångspunkt i entreprenören som aktör, men med ett teoretiskt intresse för hur samhällsstyrning sker i en nätverkskontext.

För det tredje – och som en förfining av den andra punkten – har det i tidigare forskning också fokuserats på enskilda tjänstepersoners entreprenörskap i en specifik organisatorisk kontext. Hur denna fokusering tagit sig uttryck i forskning om kommunal förvaltning som organisatorisk kontext ska illustreras med hjälp av två exempel. Intraprenörskap är ett begrepp som, likt begreppet entreprenörskap, ursprungligen kommer från forskningen om privat företagande men som senare har muterat in i studier av offentliga organisationer. Intraprenörskap har beskrivits som entreprenörskap i existerande organisationer och därmed ställts i kontrast till ekonomiskt entreprenörskap, som ofta innebär bildande av nya företag eller organisationer. Baserat på en omfattande litteraturgenomgång menar Nessen m.fl. (2019) att intraprenörskap bör definieras som:

a process whereby employee(s) recognize and exploit opportunities by being innovative, proactive and by taking risks, in order for the organization to create new products, processes and services, initiate self-renewal or venture new businesses to enhance the competitiveness and performance of the organization. (Nessen m.fl. 2019:551)

Utan att ha nått så stor utbredning i litteraturen har intraprenörskap som begrepp ändå använts i ett fåtal studier för att främja förståelsen av förändring och dynamik i offentliga organisationer (se Diefenbach 2011; Westrup 2013). I dessa studier har emellertid vissa definierande element, såsom risktagande, tonats ner till förmån för alerthet och möjlighetsidentifiering (se Kraus m.fl. 2019; Arnold 2019). Samspelet mellan individ och organisation har inom denna forskning ofta haft en normativ slagsida åt att hantera intraprenörskap som någonting önskvärt för alla typer av organisationer.

Entreprenörskap i en kommunal förvaltningskontext har även diskuterats i termer av formaliserat entreprenörskap (Svensson 2019). Med detta perspektiv tillmäts både kontext och den enskilda individen analytisk tyngd. Svensson (2019) visar hur uppdraget som tvärsektoriell strateg i kommunal förvaltning är ett uppdrag som betingas av kontexten genom att organisationen formaliserat denna tjänst, samtidigt som individen både förväntas arbeta och de facto arbetar på ett typiskt entreprenöriellt sätt för att fullgöra sitt uppdrag. Här illustreras väl den spänning som andra (bland annat Petridou och Minstrom 2021) snuddar vid, nämligen den att organisationen och den organisatoriska kontexten ”skapar” entreprenören genom en formell entreprenöriell tjänst, samtidigt som drivkraften till det entreprenöriella arbetet förväntas komma från entreprenören själv, i form av den personliga hängivenhet, det engagemang och de informella arbetsmetoder som en typisk entreprenör förknippas med (Svensson 2019; 2018). Denna förståelse av entreprenöriella praktiker i offentliga organisationer lämnar ett viktigt bidrag, eftersom den visar hur entreprenörskapet bäddas in i en politisk-administrativ kontext och därmed görs till ett slags styrteknik.

Avslutningsvis finns i tidigare forskning också en tradition av att fokusera på organisationers entreprenörskap. Inom vissa fält av politiskt entreprenörskap och policyentreprenörskap kan en bredd av formella institutioner och organisationer analyseras i termer av entreprenörskap (se exempelvis Silander och Silanders analys av EU-kommissionen som politisk entreprenör, Silander och Silander 2018). Av större intresse för denna avhandling är dock hur svenska kommuners ageranden kan förstås i termer av entreprenörskap eller entreprenöriell styrning.

I syfte att fånga i vilken utsträckning kommuner ”tänker utanför” det existerande institutionella ramverket definierar Olsson m.fl. (2020) lokal entreprenöriell styrning som “activities that create new institutions for collective action or learning within a municipal governance framework” (s. 2). Genom att studera i vilken utsträckning kommuner gör detta går det alltså att säga någonting om kommunernas ”entreprenöriella ambitioner” att utveckla kommunen som plats genom ny och kreativ användning av resurser. En definition av kommunala

organisationers entreprenörskap som ligger närmare vedertagna definitioner av politiskt entreprenörskap fokuserar på de tre beståndsdelarna innovation, proaktivitet och risktagande (Naldi m.fl. 2020:2). Det här betyder, enligt författarna själva, att deras operationalisering av entreprenörskap fångar hur en kommunal organisation styrs snarare än vad den gör.

Kritiska perspektiv på entreprenörskap i offentlig förvaltning

Förutom den stora mängd forskning som idealiserat, omhuldat eller bara förhållit sig okritiskt neutral till entreprenörskapsbegreppet i ett politiskt-administrativt sammanhang, finns även en smal strimma av forskning som intar ett mer kritiskt perspektiv. Entreprenörskap har beskrivits som problematiskt i relation till demokrati utifrån tre grundproblem. Terry (1993) menar att demokratiska värden går stick i stäv med tre av entreprenörskapets "dolda värden". I korthet handlar problemen om följande. Det första problemet går ut på att entreprenörskap handlar om förändring på ett sätt som förutsätter betydande makt och inflytande. För att en förändringsprocess ska vara entreprenöriell, menar Terry, måste den drivas av enskilda aktörer – entreprenörer – med resurser som gör det möjligt för dem att åstadkomma den avsedda förändringen. All sådan typ av personlig maktkoncentration, implicit eller explicit, är oförenlig med demokratisk samhällsstyrning. För det andra innebär det faktum att entreprenörskapet är nära förbundet med förändring ytterligare ett problem i det att ett upphöjande av entreprenörskap, om entreprenörskap förutsätter förändring, riskerar att leda till osund förändringsbenägenhet i offentlig förvaltning. Det finns lika många dåliga som bra förändringar, menar Terry (1993) och påpekar att offentliga organisationer inte kan "testa sig fram" på samma sätt som ett företag på en fri marknad kan göra. För det tredje är entreprenörskap, i kraft av att det bygger på nytänkande och förändring, till sin natur antitraditionalistiskt, medan den offentliga förvaltningens demokratiska legitimitet, enligt Terrys möjligen något kontroversiella beskrivning, vilar på tradition och traditionella värden. Därmed går entreprenörskap på tvärs mot den representativa demokratins traditionstunga förvaltningssystem.

Förutom dessa problem har även andra entreprenöriella värden lyfts fram som problematiska i relation till demokratisk samhällsstyrning. Det saknas en självklar tolkning av hur relationen mellan entreprenörskap i den offentliga sfären och egenintresse ser ut. Som tidigare lyfts fram definieras entreprenörskap i den offentliga sfären ofta utifrån syftet att

skapa kollektiva snarare än individuella nyttigheter. deLeon och Denhardt (2000) menar dock att entreprenörskap ofrånkomligen bygger på egenintresse, vilket utifrån deras perspektiv är problematiskt i ett politiskt-administrativt sammanhang. Här är det emellertid viktigt att skilja på egenintresse och själviskhet. Egenintresse behöver inte betyda egen vinning på andras bekostnad utan kan istället innebära att en persons eller organisations egna intressen och syften tillgodoses genom att andra kommer i åtnjutande av bättre samhällsservice. En persons eller organisations egenintresse kan således sammanfalla med skapandet av kollektiva nyttigheter. Men egenintresse som grund för handlande i det entreprenöriella tänkandet är enligt deLeon och Denhardt (2000) lika ofrånkomligt som oförenligt med demokratiska värden. På en mer övergripande nivå kritiserar du Gay (2000) entreprenörskapsbaserade reformer och diskurser för att underminera traditionella värden i den representativa demokratins förvaltning. Hyllningen av entreprenöriella värden och entreprenöriell etik innebär, menar du Gay (2000), samtidigt en nedvärdering av det byråkratiska etos som är nära förknippat med representativ demokrati. Opartiskhet, likabehandling, integritet och antikorrupsionsideal riskerar att förminska när den dominerande managementdiskursen premierar entreprenörskapets affärsmässiga etik (2000:94).

Trots entreprenörskapets i grunden problematiska etik har deLeon (1996) dock påpekat att entreprenörskapets nyttor och förtjänster kan vara nödvändiga även i ett politiskt-administrativt sammanhang. Hanteringen av vissa av de frågor som det offentliga idag står inför kan helt enkelt komma att kräva entreprenörskap. I fall där det trots allt är motiverat att framhålla entreprenörskap som organisatoriskt ideal, öppnar deLeon (1996) för så kallat isolerat entreprenörskap. Grundtanken bakom denna typ av entreprenörskap går ut på att man organisatoriskt isolerar en administrativ miljö i en större byråkratisk organisation. Inom sina väl definierade ramar får sedan entreprenörskapets ande fritt spelrum att ägna sig åt kreativ problemlösning, utan att det riskerar att ske på bekostnad av den demokratiska kontrollen.

Entreprenörskap i offentlig förvaltning – iakttagelser från tidigare forskning

Utifrån den genomgång som gjorts av entreprenörskapsbegreppet och dess användning i förvaltningsforskning går det att nåla fast några iakttagelser som kan tjäna som utgångspunkter för den fortsatta analysen.

Entreprenörskapsbegreppet har ett antal analytiska förtjänster. Dels ringar det in viktiga aspekter av individers och organisationers sätt att handla; det fångar handlingsmönster baserade på kreativitet,

proaktivitet och mobilisering för att genomdriva förändring på ett sätt som inget annat förvaltningsteoretiskt begrepp gör. Om man intresserar sig för dessa specifika handlingsmönster och praktiker är entreprenörskapsbegreppet därför en självklar begreppslik utgångspunkt. Dels är begreppet normativt laddat; det har en upphöjd status i många sfärer av samhället vilket gör det till en intressant utgångspunkt för en studie som intresserar sig för ideal, idéer och normers betydelse för och inflytande över förvaltningsorganisationer.

Det finns emellertid också en del aspekter av entreprenörskapsbegreppet som denna avhandling inte delar. För det första har forskningen varit aktörsfokuserad. Större delen av den forskning som använt entreprenörskapsbegreppet i en förvaltningskontext har haft snäv fokus på aktörer som förändringsagenter, antingen i form av enskilda individer eller organisationer. Det finns även studier som intresserat sig för entreprenörskapets kontext och institutionella sammanhang. Denna forskning har emellertid ofta inriktat sig på att förstå kontextens betydelse för en enskild entreprenöriell aktör. Entreprenörskapet har alltså setts som hårt knutet till en viss aktör – en entreprenör – som omgivits av en mer eller mindre betydelsefull kontext. Studier som intresserat sig för entreprenörskap som struktur snarare än som aktörskap, har i den mån de alls förekommit varit betydligt mer sällsynta.

För det andra har forskningen, vilket nära hänger samman med den första punkten, ofta tagit sin utgångspunkt i att entreprenörskap är någonting som drivs av rationella, självständigt kalkylerande och handlingsmässigt suveräna aktörer. Entreprenörskap har därmed setts som någonting som bryter med och går på tvärs mot existerande institutioner och handlingsmönster. Det gäller i den policyforskning som sett entreprenörskap som förklaring till policyförändring, men det är lika framträdande i förvaltningsforskning, där entreprenörskap använts som ett verktyg för att förstå förändring i annars stabila politiska och förvaltningsmässiga institutioner.

Dessa två i tidigare forskning vanliga infallsvinklar delas inte av denna avhandling. Tvärt om är förhoppningen att det nyinstitutionella perspektiv som anläggs här ska kunna berika entreprenörskapsbegreppet genom att visa på hur entreprenörskap kan förstås på ett mer strukturellt och institutionellt sätt.

Lokal utvecklingspolitik som fall och fält

I detta kapitel diskuteras lokal utvecklingspolitik i svenska kommuner som både fall och fält. Kapitlet inleds med en orientering i vad lokal utvecklingspolitik egentligen innebär och därefter belyses ett antal viktiga karaktärsdrag i den lokala utvecklingspolitik som utgör avhandlingens empiriska fält. Avslutningsvis diskuteras lokal utvecklingspolitik i svenska kommuner som empiriskt fall och vilka möjligheter och begränsningar detta fall innebär för avhandlingens forskningsdesign.

Om lokalt, regionalt och nationellt i utvecklingspolitiken

Med lokal utvecklingspolitik avses här politik som utformas och implementeras på lokal nivå i syfte att utveckla kommunen som plats. För att kunna förstå den lokala utvecklingspolitikens karaktär är det viktigt att se hur den begreppsligt skiljer sig från och samtidigt i praktiken är tätt integrerad med utvecklingspolitik på nationell och regional nivå. Begreppsligt kan man säga att det på nationell nivå förs en politik som i grunden syftar till att hantera – kanske till och med utjämna – skillnader i tillväxt- och utvecklingstakt mellan olika regioner. På regional nivå förs en politik som utifrån regionala politiska ambitioner syftar till att maximera regionens utveckling. Samma sak sker på lokal nivå i kommunerna. Denna skillnad är viktig att hålla i huvudet: att den nationella nivån har att hantera skillnader mellan olika regioner (så kallade funktionella regioner eller administrativa regioner), medan regioner och kommuner agerar helt i egen sak. Kommunernas och regionernas utvecklingspolitik utgör en fundamental del av den allmänna kommunala kompetensen (Wihlborg 2015) och därmed också av den kommunala självstyrelsens förverkligande.

I praktiken är förhållandet mellan utvecklingspolitiken på olika nivåer mer komplicerat. På 1990-talet skedde en omstöpning av den nationella politiken och det som tidigare hade hetat regionalpolitik blev regional utvecklingspolitik och senare under 2000-talet även regional tillväxtpolitik (Johansson 2013). De förändringar som skedde i Sverige kan ses som en konsekvens av det svenska EU-inträdet 1995 och av 1990-talets ekonomiska kris (Johansson och Rydstedt 2010:45). I det större sammanhanget bör emellertid de regionalpolitiska förändringarna förstås som en del av den internationella trend som kommit att kallas ny-regionalisering (Keating 1998; Syssner 2006; Säll 2011).

Förändringarna innebar att den gamla regionalpolitikens omfördelande ambition, med riktade insatser mot så kallat struktursvaga regioner, tonades ner till förmån för en mer generell tillväxtpolitik riktad mot alla regioner (Johansson och Rydstedt 2010; Johansson 2013; Nilsson 2012). Både diskursivt och innehållsligt gick den nationella politiken nu ut på att varje region i större utsträckning måste sörja för sin egen tillväxt (Lindström 2005). Bakom denna nya politiska inriktning låg policyteoretiska antaganden om att platsbaserad utveckling inte kan skapas ”uppiifrån” utan istället bör drivas mer endogent, utifrån varje regions egna förutsättningar. Därtill går det i denna omstöpning att spåra nyliberala antaganden om att konkurrens mellan regioner, snarare än kompensation, främjar utveckling. Först i den regionalpolitiska propositionen 2007 blir regional konkurrenskraft ett centralt begrepp (Johansson och Rydstedt 2010), även om tankegodset kan spåras längre tillbaka i tiden än så.

Denna nya regionalpolitiska inriktning på nationell nivå – såväl som EU-nivå – innebar således att den nationella regionala utvecklingspolitiken blev allt mer inriktad på att uppmuntra, stödja och motivera regionerna i deras utvecklingspolitik. Lagstadgade krav på att regionerna ska arbeta utifrån en regionalt framtagna utvecklingsplan eller strategi är ett exempel på hur riksdagen använt sig av hårda styrmedel i denna ambition. Kunskapsspridning, information och inte minst möjligheter att söka projektfinansiering för verksamheter är exempel på styrmedel av det mjukare slaget.

Litteraturen om svensk regional utvecklingspolitik har väl beskrivit den diskursiva och substantiella tyngdpunktsförskjutning, från den nationella till den regionala nivån, som ägt rum. Relationen mellan den nationella och den kommunala nivån har däremot i stor utsträckning förblivit outforskad. I vissa avseenden integreras den kommunala och den regionala utvecklingspolitiken allt mer, inte minst till följd av nationella regionalpolitiska ambitioner (Hermelin och Wänström 2017). Men det finns också tecken på att kommunernas verksamhet i viss utsträckning har kommit att inkorporeras i den nationella regionala utvecklingspolitiken. Att kommunernas företagspolitik gradvis höll på att införlivas i den nationella industripolitiken i spåren av industrikrisen, diskuterades redan i mitten av 1990-talet (Olsson 1995). Förväntningar och ansvarsfördelning, framförallt mellan nationell och kommunal nivå, har blivit hängande i luften utan att några skarpa formella tydliggöranden har gjorts. Mer subtila politiska signaler kan dock skönjas. I regeringens aktuella regionalpolitiska strategi betonas kommunernas betydelse för tillväxt och utveckling i hela landet (Regeringen 2015). Därtill visar sammanställningar av alla projektstöd för tillväxt och utveckling som administrerats av Tillväxtverket de senaste åren – och som alltså är en del av den

nationella regionala utvecklingspolitiken – att en betydande andel av stöden riktar sig direkt till den kommunala nivån (Tillväxtverket 2021). Inte sällan har dessa projektstöd initierats centralt, som regeringsuppdrag till Tillväxtverket.

Sammanfattningsvis finns det alltså en poäng i att begreppsligt upp-rätthålla en distinktion mellan utvecklingspolitiken på nationell, regional respektive lokal nivå. Detta eftersom de olika politiska nivåerna har att hantera olika geografier och därmed också, åtminstone delvis, olika syften i fråga om vad politiken ska åstadkomma. De senaste decenniernas politiska utveckling har emellertid gått i en riktning som gjort att utvecklingspolitiken på de olika nivåerna blandats. Därför är det i praktiken inte alltid lätt att skilja det nationella från det regionala eller lokala i utvecklingspolitiken, eftersom de olika nivåerna på olika sätt ofta är inblandade i en och samma utvecklingsinsats. Med det sagt fokuserar denna avhandling ändå på det som begreppsligt kan kallas för lokal utvecklingspolitik i svenska kommuner. Hur den nationella nivån är närvarande i avhandlingens empiriska fall beskrivs närmare i metodkapitlet.

Från lokal näringspolitik till utvecklingspolitik

Det som här kallas för lokal utvecklingspolitik har sin grund i den politik som länge förts i svenska kommuner för att utveckla eller bevara det egna näringslivet. 1970-talets industrikris beskrivs ofta som startskottet för en mer systematisk närings- eller företagspolitik i Sveriges kommuner (Henning 1983; Pierre 1992). Många stora arbetsgivare fick problem och arbetslösheten steg. Inom ramen för den allmänna kompetensen kunde kommunerna agera för att försöka bevara arbetstillfällena och gynna framväxten av nya. Det sågs emellertid inte alltid med blida ögon av den nationella politiken. Spänningen mellan ansträngningarna att å ena sidan bevara befintliga arbetstillfällena och å andra sidan främja strukturomvandling kunde avspeglas sig som en spänning mellan kommunernas och den nationella politikens ambitioner (Henning 1983; Pierre 1992). Under 1980-talet var därför den lokala närings- och företagspolitiken ett flitigt debatterat fenomen. Politikområdet kom emellertid att anta allt mer fasta former, både i tillväxtregioner och i regioner där industrikrisens stagnerade arbetsmarknad såg ut att permanentas.

Det som började som en politik som ganska snävt avgränsade sig till att fokusera på företag och den lokala arbetsmarknaden har idag blivit en politik med en allt mer tvärssektoriell hållning. Begreppet utvecklingspolitik, som allt oftare används i kommunsektorn idag, får därför symbolisera en breddning och uppluckring av den tidigare snäva

näringslivsfokuseringen (se Olausson och Syssner 2018). Rådgivningen och kontaktförmedlingen som riktar sig till lokala företagare utgör alltså en central del av arbetet, men behovet av inomkommunal samverkan och av att se till fler värden än tillväxt och arbetstillfällen har kommit att karaktärisera kommunernas strategiska utvecklingsarbete (Hermelin och Trygg 2018; Sveriges kommuner och regioner 2019).

Breddningen och tvärsektoriseringen av den lokala utvecklingspolitiken har gjort den allt svårare att få grepp om (se Wihlborg 2015). Vad är lokal utvecklingspolitik och vad är annan kommunal sektorspolitik? Montin menar att det finns ett analytiskt värde i att separera kommuners utvecklingspolitik, som har platsens utveckling i fokus, från välfärdspolitik, som tydligare utgår från nationella mål (Montin 2010). Sedan, menar Montin, är det en empirisk fråga på vilket sätt dessa politikområden går in i varandra. För avhandlingens vidkommande betyder det att lokal utvecklingspolitik ses som strategiska inriktningar där platsens långsiktiga utveckling, snarare än en viss verksamhet, utgör politikens utgångspunkt.

Styrning och förvaltning i den lokala utvecklingspolitiken: några karaktärsdrag

Den lokala utvecklingspolitikens styrning och förvaltning har ett antal karaktärsdrag som utgör en viktig bakgrund för den här avhandlingens forskningsdesign. Nedan diskuteras fyra tätt sammanbundna men ändå olika karaktärsdrag som är av betydelse för den lokala utvecklingspolitiken som empiriskt fält i denna avhandling.

För det första präglas den lokala utvecklingspolitiken av stor spridning av aktörer som utövar ett institutionaliserat inflytande över politikens utfall. Detta illustreras av den flernivåstyrning som beskrivits ovan, där nationell, regional och lokal nivå är tätt integrerade i utvecklingspolitiken (för en principiell diskussion, se Hanssen m.fl. 2011). Därtill har EU både ett direkt och ett mer normerande inflytande över utvecklingspolitiken på de olika nivåerna. Att EU utövar inflytande över utvecklingspolitik på nationell och regional nivå har länge varit känt. Inte minst därför att idén om ett ”regionernas Europa”, där EU står i nära förbindelse med subnationella regioner, länge beskrivits som en metod för att undvika eller överbrygga nationella konfrontationer inom EU-samarbetet (Säll 2011). Aktuella studier har emellertid uppmärksammat EU:s påverkan på kommunal verksamhet, inte minst genom den projektfinsiering som EU riktar mot både den regionala och kommunala nivån (Montin m.fl. 2018). Därtill präglas styrningen och organiseringen på lokal nivå av partnerskap (Pierre 2011) och nätverk av både offentliga och privata organisationer och civilsamhällesorganisationer (Björnå och

Aarsaether 2010; Aarsaether och Ringholm 2011; Wihlborg 2015). Hög grad av interaktiv samhällsstyrning kan ses som en konsekvens av EU:s direkta och normerande inflytande över området, eftersom utdelning av EU-medel oftast ställer krav på partnerskap och medfinansiering. Men deltagande från flera aktörer i utvecklingspolitiken ska naturligtvis också ses i ljuset av en allmän trend mot ökad interaktivitet i samhällsstyrningen på olika nivåer (Hedlund och Montin 2009; Deters och Rose 2005).

För det andra – och nära förbundet med diskussionen ovan – är den lokala utvecklingspolitiken projektifierad. Med projektifiering avses inte endast att projekt blir allt vanligare, utan också att den ordinarie, reguljära verksamheten ”projektliggörs” (Fred 2018). Praktikerna och de normativa föreställningarna om vad som kännetecknar projekt sprider sig alltså utanför de formellt organiserade projekten och förändrar hur offentlig verksamhet styrs och organiseras (Hodgson m.fl. 2019). Utvecklingspolitik på lokal och regional nivå har beskrivits som projektifierade politikområden (Andersson 2009; Mukhtar-Landgren och Fred 2019). Både användningen av reella projekt och allmänt projektliggörande har inneburit att verksamheter fått en temporär och flexibel karaktär. Därtill går projektifieringen av verksamheter hand i hand med partnerskaps- och samverkansidealet, eftersom projekt ofta utgör en naturlig punkt för aktörer att samverka kring (Forsell m.fl. 2013).

För det tredje är den lokala utvecklingspolitiken i svenska kommuner fri från nationell reglering och andra institutionella-juridiska ramverk. Som tidigare nämnts går det att skönja hur staten, som ett led i arbetet med att fullgöra sina regionalpolitiska ambitioner, i allt större utsträckning kommit att uppmuntra kommuner att bedriva en kraftfull lokal utvecklingspolitik. Dessa ambitioner manifesterar emellertid sig i så kallade mjuka styrförsök: Tillväxtverkets utlysningar av projektmedel, information, nätverk och konferenser och andra normsättande aktiviteter. Dock är utvecklingspolitiken för kommunernas del oreglerat i juridisk mening² (Wihlborg 2015). Därför bör lokal utvecklingspolitik betraktas som en verksamhet som sker under den kommunala självstyrelsens allmänna kompetens, inte den specialreglerade. Det betyder att det finns ett stort formellt utrymme för Sveriges kommuner att organisera och styra detta arbete efter eget behag. Detta är ytterligare en faktor som

² Annat gäller emellertid för regionerna, ink. Gotlands kommun som ingår i avhandlingens empiriska underlag, som lyder under lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Gotlands kommun innehar både primär- och sekundärkommunala uppgifter. Lagstiftningen ger Gotlands kommun inför regeringen ett ökat ansvar att planera, samordna och följa upp det regionala utvecklingsarbetet. Juridiskt skiljer sig därför Gotland från de övriga studerade kommunerna, men inte på ett sådant sätt att det bedöms ha någon betydelse för avhandlingens resultat och slutsatser.

gör den lokala utvecklingspolitiken lös i konturerna. Avsaknaden av reglering gör att det som här avses med lokal utvecklingspolitik (i bred bemärkelse) kan gå under andra namn i Sveriges kommuner och organiseras med olika närhet till angränsande områden (se exempelvis Hermelin och Trygg 2018). Utifrån en undersökning av näringslivsarbete i så kallat sårbara kommuner går det att konstatera att de flesta, om än inte alla, kommuner har någon form av övergripande styrdokument som anger inriktningen i kommunens strategiska tillväxt- och utvecklingsarbete (Hermelin och Olausson 2020).

Att den lokala utvecklingspolitiken saknar tydlig nationell reglering betyder på intet sätt att den är fri från administration, pappersarbete och "byråkrati" i ordets alldagliga mening. Det praktiska arbetet med lokal utveckling är trots sin flexibla karaktär alltså inbäddat i byråkratisk-administrativa processer i en kommunal vardagspraktik. Inte minst gäller detta projektledning och administrationen av denna projektledning, som är ett centralt inslag i utvecklingsarbetet. I en studie av erfarenheterna av att genomföra olika EU-finansierade projekt beskrivs administrationen som omfattande, krånglig och formalistisk (Vento och Kuokkanen 2020; Storbacka 2014). Andra studier har uppmärksammat självförstärkande administrativa processer i anslutning till EU:s utvecklingsprojekt; konsulter matchar EU:s utlysningar mot kommuners verksamheter och stöper sedan om eller ramar in lokala problem på ett sådant sätt att kommunerna ska kunna få projektmedel (Mukhtar-Landgren och Fred 2019). Allt detta sker inom ramen för en ny marknad där det köps och säljs administrativa produkter (projektansökningar), men är egentligen bara en förlängning av de administrativa processer (ansökningsprocesser) som sedan länge funnits i den lokala utvecklingspolitiken.

För det fjärde har den lokala utvecklingspolitiken kommit att starkt genomsyras av nyliberala idéer. Begreppet nyregionalism har sedan 1980-talet utgjort ledmotiv för utvecklingspolitik på alla nivåer, från EU till lokal nivå. Begreppet bör i första hand ses som ett politiskt-ideologiskt projekt, men dess utgångspunkter har även kommit att tjäna som analytiska utgångspunkter i lejonparten av den forskning som bedrivits på utvecklingsprocesser under de senaste decennierna, vilket beskrivs i en artikel med den talande titeln *Theory led by policy* (Lovering 2010). Begreppet nyregionalism har starka idémässiga band till det nyliberala tankegodset och det är således ingen slump att detta nya sätt att se på lokal och regional utveckling fick fäste just under 1980-talets nyliberala idévåg. Det nyliberala får genomslag i den lokala utvecklingspolitiken – i första hand dess praktik men även i forskningsdiskursen om densamma – på flera sätt. Lovering (2010) beskriver hur utvecklingspolitiken blivit avpolitiserad. Istället för att präglas av centrala politiska frågeställningar om hur resurser fördelas och omfördelas på ett rättvist sätt, har

utvecklingspolitiken främst kommit att handla om tekniska frågor. I Sverige har mer eller mindre tekniska modeller och begrepp, såsom kluster, trippelhelix, innovationssystem, nyindustrialisering och smart specialisering för att bara nämna några, dominerat den (a)politiska diskursen (se Säll 2011: 12–13). Därtill har de nyliberala idéerna bidragit till att både konsensus och konkurrens betonats och upphöjts. Konsensusorienteringen har kommit till uttryck genom att samförstånd och ”dra åt samma håll-anda” har dominerat framför konflikt i den lokala politiken (Lovering 2010). I relationen mellan platser är det dock idén om konkurrens som satt normen i den politiska diskursen (Pike m.fl. 2016). Att hävda sig i konkurrensen med andra har därmed framställts som både den lokala utvecklingspolitikens drivkraft och politiska enheters moraliska skyldighet (Lovering 2010). Lovering menar att en ”must try harder bias” har byggts in i institutioner och diskurs, trots att de empiriska belegen för att konkurrens skulle främja regional utveckling uteblivit, vilket ytterligare stärker tesen om nyregionalismen som ett ideologiskt snarare än empiriskt grundat begrepp (Lovering 2010:584).

Lokal utvecklingspolitik som fall

Utifrån denna avhandlings syfte antas lokal utvecklingspolitik kunna erbjuda ett särskilt intressant fall. Detta eftersom den lokala utvecklingspolitiken har ett antal karaktärsdrag som gör att området på en övergripande nivå kan beskrivas som postbyråkratiskt (Vento och Kuokkanen 2020) i sin politisk-administrativa karaktär. Både i fråga om praktiker, diskurser och organisering pekar de beskrivna karaktärsdragen på att den lokala utvecklingspolitiken karaktäriseras av ett förvaltningsideal som fjärmar sig från ett traditionellt och byråkratiskt myndighetsideal. Sammantaget gör det att lokal utvecklingspolitik framstår som ett potentiellt intressant fall för den som vill studera postbyråkratiska och autonomiinriktade förvaltningsidéer ”in action”.

Den övergripande forskningsansatsen går alltså ut på att studera den lokala utvecklingspolitikens praktiker, organisering och idéer med de entreprenöriella aspekterna av dessa som lins och särskilt teoretiskt intresse. Ambitionen är sedan att lyfta de mönster som framträder i form av logiker till en principiell nivå, som är av relevans för en bredare förvaltningspolitisk diskussion.

I den avslutande diskussionen (kapitel 8) förs ett utförligare resonemang om vad avhandlingens resultat mer generellt kan säga om förvaltningspolitik respektive lokal utvecklingspolitik. Redan här kan emellertid två tydliggöranden om avhandlingens avgränsningar och generaliseringsanspråk vara på sin plats. För det första gör avhandlingen inte

anspråk på att göra fullständig rättvisa åt den lokala utvecklingspolitikens många aspekter och nyanser. Att avhandlingens teoretiska intresse i huvudsak inriktar sig på entreprenörskap i offentlig förvaltning gör att praktiker, diskurser och organisering som faller utanför den teoretiska inramningen i allmänhet lämnas utanför analysen. Ambitionen är alltså att lyfta fram vissa empiriskt framträdande, tillika teoretiskt viktiga, aspekter av den lokala utvecklingspolitiken, snarare än att ge den mest nyanserade och mångfacetterade bilden av lokal utvecklingspolitik.

För det andra studeras lokal utvecklingspolitik som ett gynnsamt snarare än representativt fall utifrån förekomsten av entreprenöriella ideal och praktiker. På så sätt erhålles de bästa förutsättningarna för fördjupning och teoretisering kring entreprenöriella och postbyråkratiska ideal och praktiker. Det betyder samtidigt att avhandlingen inte kan säga något särskilt om hur representativ den lokala utvecklingspolitikens ideal och logiker är för förvaltningen av andra politikområden. Men det är heller inte avhandlingens ambition. Ambitionen är istället att kunna bidra med en principiell teoretisk förståelse och en begreppsapparat som är applicerbar på kommunal förvaltning generellt. Avhandlingen kan således inte på egen hand förklara utvecklingspolitikens alla skiftningar, skeenden och processer. Däremot ska avhandlingens slutsatser kunna vara *ett* redskap för att bättre förstå den lokala utvecklingspolitikens dynamik.

Lokal utvecklingspolitik är således inget representativt eller genomsnittligt politikområde. Men det är heller inte fullständigt unikt till sin karaktär. Andra politikområden och enskilda sakfrågor uppvisar karaktärsdrag som liknar dem som redogjorts för ovan. Möjligheten att generalisera såväl empiriska som teoretiska slutsatser till andra liknande politikområden diskuteras i det avslutande kapitlet.

Metod och material

I detta kapitel diskuteras metodologiska överväganden av olika slag. Inledningsvis beskrivs och diskuteras det samlade avhandlingsarbetets forskningsprocess, inklusive materialinsamling.

Därefter förs en diskussion om hur avhandlingens resultat genererats genom en syntetisering av de fyra artiklarna och synliggörandet av en institutionell logik i det studerade materialet.

Forskningsprocess och material

Det empiriska material som denna avhandling bygger på är insamlat i samband med ett följeforskningsprojekt. Följeforskningen gick för forskargruppen ut på att följa och agera vetenskapligt stöd åt ett utvecklingsprogram som hade sin upprinnelse i ett regeringsuppdrag till Tillväxtverket.³ Till programmet sökte kommuner som ville utföra olika utvecklingsprojekt för att ”stärka den lokala attraktionskraften” (Regeringen 2014). Tio kommuner valdes ut av Tillväxtverket att delta i programmet. Dessa tio kommuner och deras respektive utvecklingsprojekt stöttades och följdes av Tillväxtverket under tre år, mellan 2015 och 2018.⁴ Det övergripande syftet med programmet var att Tillväxtverket med stöd av följeforskningen skulle kunna dra generellt intressanta slutsatser om kommunernas utvecklingsprojekt och deras respektive metoder.

Kommunerna som drivit de studerade projekten representerar ett urval av befolkningsmässigt små till medelstora kommuner. De är belägna i både glesbygd och storstadsregioner. Så långt är kommunerna olika och representerar därmed ett brett spektrum av kommungrupper. Det som kommunerna har gemensamt är att de alla ansökt om att få ingå i Tillväxtverkets program. Å ena sidan gör det att urvalet kan betraktas som bestående av kommuner som är särskilt aktiva eller ambitiösa på det utvecklingspolitiska området. Att söka och bli utvald att delta i programmet kan ses som aktiv och framgångsrik utvecklingspolitik. Å andra sidan är statligt initierade program och projektmedel en helt integrerad del av utvecklingspolitiken på lokal nivå. Som beskrivits i kapitel 4 är utvecklingspolitiken projektfierad och präglad av flernivåintegrering.

³ Följeforskningsprojektet har rapporterats i två mer populärvetenskapligt hållna publikationer, Olausson och Syssner 2017 samt Olausson och Syssner 2018.

⁴ Kommunerna fick ekonomiskt stöd för den arbetstid de lade ner i projekten och ”coachades”, men styrdes inte med avseende på projektinnehåll.

Därför utgör de studerade kommunerna och deras deltagande i ett statligt finansierat utvecklingsprogram en för svenska kommuner ganska typisk utvecklingspolitisk kontext. Tabell 1 innehåller en sammanställning av de studerade kommunerna med uppgifter om befolkningsstorlek och kommungrupp enligt Sveriges kommuner och landsting⁵ (2017).

Huvudgrupp	Kommungrupp	Kommun	Antal invånare (2015)
Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner	Landsbygdskommun	Överkalix	3 395
	Landsbygdskommun	Vimmerby	15 419
	Landsbygdskommun	Kramfors	18 359
	Landsbygdskommun med besöksnäring	Härjedalen	10 264
	Pendlingskommun nära mindre tätort	Munkedal	10 205
	Mindre stad/tätort	Gotland ⁶	57 391
Större städer och kommuner nära större stad	Pendlingskommun nära större stad	Surahammar	9 985
	Lågpendlingskommun nära större stad	Flen	16 440
	Lågpendlingskommun nära större stad	Östhammar	21 563
Storstäder och storstads- kommuner	Pendlingskommun nära storstad	Haninge	83 866

Tabell 2. Urval av kommuner efter befolkningsstorlek och kommungrupp enligt Sveriges kommuner och landsting 2017.

De metodologiska styrkorna med att parallellt med avhandlingsprojektet bedriva mer tillämpad följeforskning i anslutning till Tillväxtverkets utvecklingsprogram har i huvudsak varit två. För det första har det gett tillgång till ett mer mångfacetterat material som samlats in under en förhållandevis lång tidsperiod. En teoretisk utgångspunkt för studien är, såsom beskrivs i kapitel 2, att ideal och logiker avspeglas i såväl materiella som symboliska ting. Mer konkret betyder det att logiker kommer till uttryck och kan studeras i form av praktiker, diskurser och organisering. Tre år av nära följeforskning har gjort det möjligt att studera lokal utvecklingspolitik utifrån alla dessa tre aspekter. Projektets förhållandevis långa löptid och de många olika observationerna har även

⁵ Numera Sveriges kommuner och regioner.

⁶ Se fotnot på sida 35.

möjliggjort en särskild dynamik i en abduktiv och problemorienterad forskningsprocess (Alvesson och Kärreman 2012; Gustafsson och Johannesson 2016b). Iakttagelser som gjorts vid ett tillfälle har kunnat ge upphov till nya teoretiska funderingar. Dessa teoretiska funderingar har sedan kunnat justera skärpan i de teoretiska perspektiv som utgjort lins för observationerna vid ett senare tillfälle och som kanske varit av en helt annan karaktär. Detta växelvisa arbete, där det funnits ständig möjlighet att följa upp samma projekt med justerade teoretiska infallsvinklar har varit en särskilt berikande faktor i forskningsprocessen.

För det andra har den löpande följeforskningen inneburit en närhet och förtrogenhet som öppnat dörrar till ett rikare och mer mångtydigt empiriskt material än vad som annars hade varit möjligt. Just tillgången till ett sådant material är den etnografiska ansatsens kanske allra största utmaning (Gustafsson och Johannesson 2016b). Genom följeforskningsprojektet har inte bara händelseförlopp och praktiska göranden kunnat kartläggas, utan även centrala aktörers egna motiv och förståelse för de uppkomna situationerna. Forskningsprocessen har handlat mycket om att förstå vilka föreställningar och vilken rationalitet som utvecklingsprofessionella bär med sig i sitt arbete. Därför har det varit av avgörande betydelse att kunna skapa en om inte personlig så åtminstone ömsesidigt förtroendefull relation till de personer som varit delaktiga i Tillväxtverkets program och kommunernas utvecklingsprojekt. Genom att träffas regelbundet har samtliga deltagare i programmet – forskare, kommunala tjänstepersoner och Tillväxtverkets tjänstepersoner – kunnat utveckla respekt för varandras professionella roller och få förståelse för varandras syften och agendor med att medverka i utvecklingsprogrammet. Den övergripande metodansatsen har gått ut på att uttolka idéer och logiker i det som görs och sägs i den lokala utvecklingspolitiken. Av validitetsskäl har det varit av största vikt att företrädare för de lokala utvecklingsprojekten vare sig medvetet eller omedvetet gett en falsk eller tillrättalagd bild som riskerat att snedvrider tolkningen. Även för att säkerställa validiteten i de tolkningar som gjorts har således den närhet och förtrogenhet som beskrivits ovan varit av avgörande betydelse. Företrädare för kommunerna har varit medvetna om och förstått att mina avsikter har varit att *förstå* deras arbete, inte att utvärdera, granska eller bedöma det. Jag menar att närheten och kontinuiteten i förhållande till avhandlingens empiri skapat bästa möjliga förutsättningar för tjänstepersonerna i de studerade fallen att kunna agera avslappnat och naturligt i relation till mig som forskare.

Den empiri som avhandlingen grundar sig på delas in i primärt empiriskt material och sekundära empiriska observationer. Det primära empiriska materialet utgörs av intervjuer som har förberetts,

genomförts, kodats och analyserats på ett systematiskt sätt. Intervjuerna har genomförts med personer som haft olika roller och funktioner i relation till det utvecklingsarbete som bedrivits i de studerade kommunerna. Tyngdpunkten har legat på att intervjua personer som arbetat operativt i utvecklingsprojektet,⁷ det vill säga projektledare och projektmedarbetare som i grunden haft anställningar som strateger, koordinatörer och sekreterare i tillväxt-, landsbygds- eller samhällsbyggnadsfrågor. Dessa personer och funktioner kan sägas utgöra den lokala utvecklingspolitikens operativa kärna. Därtill har intervjuer genomförts med kommunala företrädare som haft andra funktioner i relation till utvecklingspolitiken, framförallt med ansvariga politiker i form av kommunalråd samt kommundirektörer.

De exakta formuleringarna av frågeställningarna vid intervjuerna har varierat, men frågor om organisering, styrning och legitimitet av och i det lokala utvecklingsarbetet har hela tiden stått i centrum. Samtliga intervjuer har förberetts med en intervjuguide, men intervjuerna har genomförts med stor flexibilitet. Intervjuguiden har använts för att göra det möjligt att på ett strukturerat sätt söka efter teoretiskt intressanta uppslag, snarare än för att erhålla ett fullständigt strukturerat empiriskt material. Genom att ett så stort antal personer på olika positioner och utifrån delvis olika frågeämnen intervjuats, har ett material rikt på idéer, föreställningar, beskrivningar av praktiker, meningsskapande symboler och åsikter om hur lokal utvecklingspolitik bedrivs och bör bedrivas i tio svenska kommuner kunnat erhållas.

Sammanlagt har 37 kommunala företrädare intervjuats, varav 13 intervjuats två gånger. Av de intervjuade har 7 varit kommunalråd, men tyngdpunkten har legat på de 30 tjänstepersoner som dagligdags arbetar med utvecklings- och tillväxtfrågor i olika positioner inom förvaltningen. En förteckning över de intervjuade personerna återfinns i slutet av avhandlingen. Intervjuerna har med ett undantag genomförts på plats i respektive kommuns lokaler.

Det är i huvudsak detta material som syns och bearbetas i avhandlingens empiriska artiklar (artikel I och II). Vad gäller urvalsprinciper har valet av de intervjuer som behandlas i dessa båda artiklar utgått från artiklarnas specifika forskningsproblem och metoddesign. Närmare redogörelser för artiklarnas specifika metod och material återfinns i respektive artikel. Här redogör jag för avhandlingens samlade empiriska material, det vill säga en sammanställning av allt material som utgjort del i forskningsprocessen.

Förutom det primära empiriska materialet finns det även en rik flora av sekundära empiriska observationer som haft betydelse för

⁷ Här kallade utvecklingsprofessionella.

forskningen och forskningsprocessen. Med sekundära empiriska observationer avses här observationer av det empiriska fältet som gjorts utifrån avhandlingens teoretiska raster, men som inte förberetts eller kodifierats med samma systematik som det primära empiriska materialet. Rent konkret handlar den aspekten av forskningsprocessen om att man som forskare alltid betraktar sin omgivning genom en teoretisk lins och om att observationer som görs utanför de strukturerade intervjusituationerna ofrånkomligen kommer att ha en inverkan på forskningsprocessen (Schwartz-Shea och Yanow 2012). Jag har valt att bejaka dessa ostrukturerade observationer och tillfällen, snarare än att förminska deras betydelse för avhandlingens resultat och slutsatser.

De sekundära empiriska observationer som berikat forskningsprocessen har i första hand gjorts under löpande så kallade erfarenhetsträffar inom ramen för Tillväxtverkets program. Dessa träffar har ägt rum en gång i halvåret under den tre år långa programtiden⁸ och har varje gång samlat deltagare från Tillväxtverket, representanter för deltagande kommuner samt följeforskargruppen. Erfarenhetsträffarna har utgjort tillfällen för projektledarna att rapportera om utvecklingen i projekten. Dessutom har det under erfarenhetsträffarna genomförts workshops och övningar där deltagarna fått diskutera och reflektera kring olika aspekter av utvecklingsprojekten, liksom sin egen roll i utvecklingspolitiska processer. Dessa tillfällen har möjliggjort en abduktiv, kreativ och prövande ansats (Alvesson och Kärreman 2012; Schwartz-Shea och Yanow 2012:40) i forskningsprocessen. De observationer som gjorts vid dessa tillfällen har gett upphov till nya idéer och tolkningar samtidigt som träffarna gjort det möjligt att löpande testa och validera preliminära tankar och resultat.

Via Tillväxtverket har jag också kunnat ta del av ansökningshandlingar och återkommande lägesrapporter från samtliga projekt, vilka följer Tillväxtverkets standardiserade mallar för ansökning och uppföljning av utdelade projektmedel. En sammanställning av detta material återfinns i slutet av avhandlingen. Genom dessa dokument har en formell sida av projekten visats upp. Den formella sidan har sedan utgjort *en* pusselbit i forskningsprocessen som syftat till att på djupet förstå och tolka förvaltningen av den utvecklingspolitik som projekten manifesterar.

Till det sekundära empiriska materialet räknas också en enkät som genomfördes inom ramen för följeforskningen. Enkäten besvarades av samtliga personer som arbetade operativt i de studerade projekten och resultaten redovisas i sin helhet i Olausson och Syssner 2018. I enkäten

⁸ Erfarenhetsträffarna har arrangerats en gång i halvåret: hösten (h) 2015 Stockholm, våren (v) 2016 Haninge, h -16 Vimmerby, v -17 Flen, h -17 Lidingö, v -18 Östersund, h -18 Stockholm.

ställdes frågor som syftade till att undersöka hur tjänstepersonerna själva uppfattade sitt uppdrag och sin roll i den lokala utvecklingspolitiken.

Kapitel 7 – om den entreprenöriella förvaltningslogiken – innehåller ett antal korta empiriska illustrationer ämnade att ge stöd åt de resonemang som förs. Dessa empiriska illustrationer är hämtade från intervjuer eller de svar som erhöles i ovannämnda enkät. Ibland hänvisas läsaren vidare till rapporten Olausson och Syssner 2018 vidare empirisk fördjupning. Citaten i kapitel 7 är anonymiserade och följer den anonymiseringsnyckel som används för rapporten Att stärka den lokala attraktionskraften (Olausson och Syssner 2017), som är den enskilda rapport som sammanställer störst mängd intervjumaterial från det samlade forskningsprojektet.

En analys i flera steg

Den övergripande metodansatsen är präglad av en tolkande och etnografisk metodtradition. I enlighet med det som beskrivits tidigare om det empiriska materialet i avhandlingen, bygger ansatsen på närhet till och deltagande i det fält som studeras (Gustafsson och Johannesson 2016a; Schwartz-Schea och Yanow 2012). Närhet och djup kännedom om kontexten betraktas inom denna tradition som en förutsättning både för att ställa de mest intressanta frågorna och för att ge de mest initierade tolkningarna och svaren. Den faktiska forskningsprocessen präglas av ett ständigt sökande, prövande och pusslande, där empiriska observationer blandas med teoretiska perspektiv och antaganden i en flexibel process (Schwartz-Schea och Yanow 2012). Forskning som bedrivs inom denna tradition syftar inte i första hand till att ge de mest robusta svaren, utan till att ställa de mest intressanta frågorna och därmed skapa möjligheter till nya och spännande tolkningar av välkända fenomen (Schwartz-Schea och Yanow 2012; Alvesson och Kärreman 2012).

På ett mer praktiskt och konkret plan har analysen i denna avhandling gjorts i flera steg. Den prövande och pusslande ansatsen har präglat både det som gjorts i varje steg och det sätt på vilket nya analytiska steg lagts till de befintliga.

Det första steget tas i artikel I och II. Där görs empiriska studier av olika aspekter av det lokala utvecklingsarbetet och rollen som utvecklingsprofessionell. Artikel I och II syftar tillsammans till att empiriskt beskriva den lokala utvecklingspolitikens förvaltningspraktiker, framförallt de aspekter som har bäring på entreprenörskapsidealet. Arbetet med dessa artiklar har etablerat en förtrogenhet med det studerade fältet som varit till gagn för hela avhandlingsarbetet och samtidigt inneburit en

prövning av delvis olika teoretiska perspektiv på legitimitet i relation till lokal utvecklingspolitik.

Det andra steget tas i artikel III och IV. Där görs konceptuella analyser av lokal utvecklingspolitik och rollen som utvecklingsprofessionell i relation till både empiriska och begreppsliga trender inom förvaltningspolitiken. Artikel III och IV syftar tillsammans till att förstå entreprenörskapets institutionalisering i rollen som utvecklingsprofessionell (IV) och på den lokala nivån rent allmänt (III). Utifrån de empiriska och teoretiska observationerna i artikel I och II görs här en ny tolkning av entreprenörskap i lokal utvecklingspolitik där just entreprenörskap som handlingsmönster undersöks närmare.

Det tredje steget tas i kappan. Baserat på de slutsatser som kunnat dras om entreprenörskapets institutionalisering i den lokala utvecklingspolitiken skärps de teoretiska perspektiven här ytterligare. I kappan görs en mer teoretisk ansats till att synliggöra den lokala utvecklingspolitikens institutionella logik genom idealtypsanalys. När samtliga artiklars resultat och slutsatser tolkas i ljuset av ett nyinstitutionellt organisationsteoretiskt ramverk, vecklas bilden av ett helt fält som starkt präglas av entreprenörskap som både ideal och praktik ut. Baserat på element från samtliga artiklar, entreprenörskapets praktiker (I och II) och institutionalisering (III och IV), synliggörs den logik som tycks vägleda och ge mening åt mycket av det som görs och sägs inom den lokala utvecklingspolitikens förvaltning. Det tredje analytiska steget, där institutionella logiker står i fokus, bygger på ett prövande av och pusslande med de tolkningar som gjorts i artiklarna, omtolkningar av det som framkommit i artiklarna, liksom nya tolkningar av gamla empiriska observationer. I den tolkande och etnografiska metodtraditionen finns ingen strävan efter att möta det empiriska fältet "som ett blankt blad". Istället handlar det om att bejaka sin kontextuella förståelse för det som studeras och om att etablera ett reflexivt och systematiskt förhållningssätt till sitt material och sin kontextuella förståelse (Gustafsson och Johannesson 2016a; Schwarts-Schea och Yanow 2012).

Synliggörandet av institutionella logiker

Som beskrivits i kapitel 2 är institutionella logiker både materiella och symboliska. Men varken materiella eller symboliska ting har en fullkomligt given betydelse för sin omvärld; deras betydelse måste tolkas. Forskningsuppgiften att synliggöra institutionella logiker går därför ut på att tolka vad för typ av logik som kommer till uttryck genom särskilda materiella och symboliska ting.

Det har framhållits att institutionella logiker oftast är empiriskt definierade (Berg Johansen och Boch Waldorff 2015), vilket stämmer i den utsträckningen att de genereras utifrån tolkningar av en empirisk

verklighet. Institutionella logiker är dock sällan empiriska i den meningen att de syftar till exakt återgivning av det resonemang som ligger till grund för en individs eller organisations handlande. De är till sin natur därför snarare idealtypiska i den meningen att de syftar till att blottlägga logiskt sammanhängande system av idéer, som i nästa steg kan ligga till grund för tankar och motiv hos enskilda aktörer (Ocasio m.fl. 2017). Arbetet med att synliggöra institutionella logiker kan därför ses som en form av idealtypisk idéanalys (Beckman 2005). De institutionella logiker som synliggörs och presenteras i denna avhandling ska följaktligen ses som logiska och sammanhängande tankesystem som vägleder enskilda personers handlande och inte som beskrivningar av enskilda personers faktiska resonemang och motiv till handlande.

I linje med beskrivningen av en tolkande och etnografisk ansats ovan beskriver Fred (2018) processen att ta sig från observationer av en särskild kommunal praktik till teoretiskt abstrakta och jämförbara logiker. Efter att man under en tid bekantat sig med det empiriska fältet startar en abduktiv, prövande och reflexiv teoretisering av det som observerats och denna teoretisering tar sig uttryck i en särskild logik (Fred 2018). Det är en process som handlar både om att abstrahera empiriska observationer till teoretiska begrepp och om att lägga nya teoretiska raster på empirin, det vill säga om att gå från empiri till teori och vice versa i en ständig växelvis process. När den idealtypiska logiken synliggörs kan den speglas mot andra logiker. Genom sådan kontrastering tydliggörs vilken betydelse olika logiker har och vilka konsekvenser (praktiska, etiska och politiska) de ger upphov till. Av detta skäl ställs den entreprenöriella logiken här i kontrast till det som på flera punkter kan beskrivas som dess logiska motsats: den byråkratisk-rationella logiken.

I kapitel 7 undersöks den lokala utvecklingspolitikens entreprenöriella förvaltningslogik utifrån fem dimensioner. I tur och ordning undersöks ideal och normativa föreställningar i relation till 1) organisering, 2) professionalism, 3) relationer, 4) policyteori samt 5) intressen i samhället. Dimensionerna är genererade ur den etnografiska, empirinära och abduktiva forskningsprocessen. Efter flera års empiriska observationer av entreprenöriella förvaltningspraktiker har dessa dimensioner framstått som centrala och signifikativa för att peka på den entreprenöriella logikens särdrag i relation till andra tänkbara förvaltningslogiker. Tillsammans fångar dimensionerna en bred palett av uttryck för den entreprenöriella förvaltningslogiken. Dimensionerna är alltså genererade för att peka på viktiga särdrag i just den entreprenöriella logiken. Icke desto mindre kan dessa dimensioner fungera som en analytisk ingång också när man vill närma sig och särskilja helt andra logiker i en förvaltningskontext.

Sammanfattning av artiklarna

Nedan sammanfattas de bidrag från de olika artiklarna som är av teoretiskt eller empiriskt intresse för avhandlingens övergripande syfte. Det betyder att sammanfattningarna här kan skilja sig från de sammanfattningar som presenteras i respektive artikels ursprungliga publicering.

Artikel I (Albin Olausson och Elin Wihlborg, Legitimacy of political entrepreneurs in networks: lessons from local development projects in Swedish municipalities, i Charlie Karlsson, Charlotta Silander och Daniel Silander (red.) *Governance and political entrepreneurship in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 229-253)

Artikeln bygger på fallstudier av utvecklingsprojekt i tre olika svenska kommuner, som alla ingått i Tillväxtverkets program. Projekten har följts från början till slut och materialet består av intervjuer med projektledare och andra nyckelpersoner i de aktuella kommunerna samt av dokumentation i form av löpande redovisningar till Tillväxtverket. Studien är i huvudsak en beskrivande analys med ambitionen att spåra gemensamma drag och spänningar i till synes ganska olika utvecklingsprojekt. Fallen valdes därmed utifrån principen att de skulle uppvisa variation i fråga om såväl specifika förutsättningar som genomförande och resultat. Trots att de utvecklingsprojekt som studerades ursprungligen uppvisade betydande olikheter framträdde efter hand ett antal gemensamma drag i förhållande till rollen som utvecklingsprofessionell och projektens interna och externa legitimitet.

Artikeln visar på hur de utvecklingsprofessionella fyller en kritisk funktion i nätverksstyrningen som ofta anses präglad den lokala utvecklingspolitiken. Samtidigt befinner sig de utvecklingsprofessionella och deras arbete i ett rörigt och delvis oklart institutionellt sammanhang av både formella legala aspekter och informella förtroendebaserade dito. Analysen visar att de formella och legala aspekterna i framförallt projektens inflödessida är avgörande för legitimitetsskapandet och möjligheterna att nå resultat i projekten. Formellt och legalt inflöde i projekten, såsom politisk förankring, anställningsförhållanden och organisering av referensgrupper, visade sig vara avgörande för att ge projektledaren ett mandat att operera entreprenöriellt utifrån. Informellt förtroende och förväntningar på resultat (utflöde) i projektens externa nätverk verkade stödja, snarare än hjälpa projektledaren att etablera en legitim plattform. Den viktigaste slutsatsen är att projektledare med förväntningar

på sig att vara entreprenöriella och nätverkande, alltjämt är djupt inbäddade i det formella politisk-administrativa systemet och därmed helt beroende av formella och legala aspekter i sin legitimitetsgrund. De entreprenöriella processer som utspelar sig i utvecklingspolitiken är alltså ett sanktionerat politiskt entreprenörskap, inte någonting som vare sig är frikopplat från eller som sker under de formella politisk-administrativa processernas radar.

Artikel II (Albin Olausson, Legitimacy of uncertain policy work: exploring values in local economic development projects, *Local Economy* 35(5):440–459, 2020)

Artikeln bygger på studier av lokala utvecklingsprojekt i åtta svenska kommuner, som alla ingått i Tillväxtverkets program. Syftet med artikeln var att skapa förståelse för vilka värden projekten grundade sig på, för att på så sätt närma sig frågan om hur projekten legitimerades i den politisk-administrativa och samhällseliga kontexten. En teoretisk och metodologisk utgångspunkt i artikeln är att värden kan uttryckas på många olika sätt, exempelvis genom prat, handling och organisering. Materialet bygger därför i huvudsak på intervjuer med utvecklingsprofessionella, men även på dokumentation kring projekten och deras organisatoriska och institutionella arrangemang.

Artikeln visar att de studerade utvecklingsprojekten, i de värden de grundar sig på, bryter med en traditionell legal-byråkratisk legitimitet. Analysen struktureras utifrån en distinktion mellan lojalitetsvärden och processvärden. Lojalitetsvärden fångar gentemot vem eller vad projekten är lojala, alltså på vems uppdrag man anser sig arbeta. Processvärden fångar rationaliteten bakom projektens beslutsfattande, styrning och arbetsmetoder. Utifrån denna analysram visar artikeln att utvecklingsprojekten ger uttryck för en meritokratisk lojalitet. De utvecklingsprofessionella anser sig arbeta på uppdrag av ett slags utvecklingsprofessionell auktoritet snarare än på uppdrag av en politisk auktoritet. Vidare präglas själva arbetet av deliberativa processmetoder där förhandling och medling står i centrum.

Det betyder att projektledarna agerar utifrån legitimitetsgrunden att de är professionella förhandlare/medlare. På motsvarande sätt kan projekten ses som forum för deliberativa processer, medan de deliberativa arbetsmetoderna springer ur projektledarnas expertis, snarare än politisk lojalitet. Dessa värden bryter tydligt med en traditionell legal-byråkratisk legitimitetsgrund, där tjänstepersoner istället är lojala mot politiken men arbetar utifrån meritokratiska processer. Dessa resultat komplicerar bilden av de utvecklingsprofessionells roll och inbäddning i det lokala politisk-administrativa systemet. Samtidigt som utvecklingsprofessionella opererar utifrån ett formellt mandat i en politiskt styrd

organisation, verkar de betrakta politiken som måltavla för sina deliberativa arbetsmetoder, snarare än som den högre auktoritet de är lojala mot och arbetar på uppdrag av.

Artikel III (Albin Olausson och Petra Svensson, Understanding political entrepreneurship in local government administration: a contextual framework, *Lex localis* 17(3): 643–658, 2019)

Artikeln bygger på en konceptuell analys av förvaltningspolitiska trender i vid mening. Artikeln tar utgångspunkt i att tidigare studier pekar på att entreprenörskap som fenomen blivit allt vanligare i offentlig förvaltning och inte minst i kommunal förvaltning. Istället för att söka aktörsorienterade förklaringar till en sådan utveckling syftar denna artikel till att skissera ett ramverk för hur utvecklingen kan förstås utifrån en mer strukturinriktad ansats. Den konceptuella analysen skiljer mellan å ena sidan organisatoriska förhållanden och å andra sidan policymässiga förhållanden. Artikeln ägnas sedan åt att diskutera vilka generella trender inom organisatoriska respektive policymässiga förhållanden som kan bidra till att skapa institutionella förväntningar på att tjänstepersoner på lokal nivå agerar entreprenöriellt.

Artikeln bidrar med att visa hur entreprenörskap och förväntningar på entreprenörskap är en naturlig följd av ett antal förvaltningspolitiska trender de senaste årtiondena. Entreprenörskap ska med andra ord inte ses som en anomali i styrnings-, organisations- eller policysammanhang, det ska ses som sammanflätat med både medvetna förvaltningspolitiska reformer och välkända policytrender.

Organisatoriska förhållanden – reformer i kommunal förvaltning	Policyförhållanden – nya policyutmaningar för kommunal förvaltning
<ul style="list-style-type: none"> • Politisk-administrativ dikotomi och grad av administrativ autonomi • Grad av projektifiering av temporärt och reguljärt arbete • Former för och grad av interaktion mellan tjänstepersoner och medborgare 	<ul style="list-style-type: none"> • Utformning av policyprocessen: nerifrån och upp eller uppifrån och ner, samt grad av inkludering av intressenter • Grad av flexibilitet i implementering • Grad av tvärspektoriell integrering och flernivåintegrering • Grad av policyträngsel

Tabell 3. Förhållanden som påverkar den institutionella efterfrågan på politiska entreprenörer, översatt utdrag från Olausson och Svensson 2019: 648.

Artikel IV (Albin Algotson och Petra Svensson, Conceptualizing local development practitioners: creators, coordinators or inside lobbyists? *Urban Governance*, 2021, Article in press)

Artikeln bygger på en systematisk litteraturgenomgång av forskning om utvecklingsprofessionella och deras roller och funktioner i ett styrningssammanhang. Analysen tar sin utgångspunkt i att det redan finns en betydande litteratur som beskriver olika entreprenöriella aspekter av utvecklingsprofessionellas arbete i termer av kreativitet, proaktivitet och mobilisering, men att det i denna litteratur saknas ambitioner att beskriva rollen som utvecklingsprofessionell på ett mer sammanhållet konceptuellt plan. Mot den bakgrunden är ambitionen med artikeln att fördjupa förståelsen för utvecklingsprofessionellas roller och inbäddning i styrningssammanhang. Vad innebär rollen som utvecklingsprofessionell mer precist? Och vilken funktion utgör utvecklingsprofessionella i styrningen av lokal utveckling?

Genomgången av befintlig litteratur tydliggör och förfinar vad den tidigare litteraturen betonat i rollen som utvecklingsprofessionell. Resultaten klustras sedan in i tre teoretiskt separata roller, *kreatören*, *koordinatören* och den *interna lobbyisten*. I nästa steg överbryggas dessa tre roller med befintliga teorier om och trender inom förvaltningsforskningen. Därigenom visar artikeln hur de tre rollerna utgör kritiska funktioner i styrningen av lokal utveckling.

Kreatören förändrar eller skapar nya institutioner för lokal utveckling som svar på en efterfrågan på dynamisk förvaltning. Koordinatören koordinerar och fungerar som en kommunicerande länk mellan de många intressenterna i den lokala utvecklingspolitiken. Den interna lobbyisten integrerar och sprider perspektiv från den lokala utvecklingspolitiken till andra delar av offentlig verksamhet i syfte att främja tvärsektoriell implementering.

Artikeln visar därmed hur utvecklingsprofessionella intar inte en utan flera entreprenöriella roller i den lokala utvecklingspolitikens styrning och förvaltning. Dessa roller är djupt inbäddade i institutionaliserade styrningspraktiker. Därigenom blir det tydligt att uppdraget som entreprenöriell utvecklingsprofessionell skapas av det institutionella sammanhanget.

Den entreprenöriella förvaltningslogiken

I kapitlet som följer synliggörs och diskuteras den entreprenöriella förvaltningslogiken som svar på den första forskningsfrågan, om hur den entreprenöriella förvaltningslogikens ideal kan beskrivas och förstås. Tyngdpunkten i kapitlet ligger alltså på att blottlägga ideal och föreställningar som ligger till grund för särskilda handlingsmönster i den lokala utvecklingspolitikens entreprenöriella förvaltning. I kapitlet knyts ideal och praktiker ihop i en sammanhängande entreprenöriell förvaltningslogik. Logiken framställs i en renodlad och idealtypisk form. Samtidigt har logiken en empirisk botten. Det betyder att byggstenarna till den idealtypiska logiken är hämtade ur en serie empiriska observationer av den lokala utvecklingspolitikens förvaltning.

Ur de empiriska observationerna har fem dimensioner framträtt som särskilt viktiga för att peka på den entreprenöriella logikens särdrag och positionera den i förhållande till andra tänkbara förvaltningslogiker. Framställningen i kapitlet struktureras således utifrån följande fem dimensioner: organisering, professionalism, relationer, policyteori och relation till intressen i samhället. Under varje rubrik tydliggörs den entreprenöriella logikens ideal och normativa utgångspunkter i relation till den aktuella dimensionen. Vidare ges korta illustrationer av empiriska uttryck för idealet inom respektive dimension. Slutligen speglas den entreprenöriella logiken i varje dimension kort mot en byråkratisk-rationell logik. Som argumenteras för nedan har den byråkratisk-rationella logiken i mycket stor utsträckning varit vägledande för offentlig politik och förvaltning under den moderna välfärdsstatens framväxt. Den entreprenöriella logiken och den byråkratisk-rationella logiken, ska det visa sig, framstår på flera punkter som varandras direkta motpoler.

Organisering

I det empiriska materialet framträder en distinkt syn på organisering som tycks genomsyra stora delar av det lokala utvecklingsfältet. Denna distinkta syn förstås här som att den entreprenöriella logikens ideal är att politiska beslut och viljeriktningar bäst verkställs av en flexibel organisation som ges möjlighet att tänka nytt och välja oprövade vägar för att nå fram. Logiken tycks bygga på en föreställning om förvaltningen som ett dynamiskt system, som till följd av osäkerhet och en föränderlig omgivning drivs att bli en organisatorisk laboratorieverkstad där styrmekanismer ständigt ifrågasätts och omprövas. En vägledande idé verkar vara att varje försök att "organisera fram" det perfekta systemet

kommer att kväva den nödvändiga kreativiteten, alertheten, nytänkandet och flexibiliteten.

Ovanstående kan sägas utgöra en grundbult i den idealtypiska entreprenöriella förvaltningslogiken. Betoningen ligger på att det inom förvaltningen måste finnas ett stort mått av autonomi för att förvaltningen och dess medarbetare löpande ska kunna testa, ompröva och utforma verksamheten utifrån föränderliga förutsättningar.

Detta organisatoriska ideal kommer till uttryck på flera nivåer i utvecklingspolitikens förvaltning. Dels kan det skönjas på den nationella myndighetsnivån, i det Tillväxtverksprogram som stöttat de kommuner som studerats i avhandlingen. I programbeskrivningen heter det att kommunerna ska ”pröva och utveckla nya metoder för lokal attraktionskraft” (Regeringen 2014). Logiken i den nationella myndighetens program var alltså att autonomi och utrymme för experimentell verksamhet skulle genomsyra de medverkande kommunernas utvecklingsarbete? Från Tillväxtverkets sida var ambitionen förvisso att erfarenheter från kommunernas prövande projekt skulle kunna överföras till något slags metodhandbok för lokal utveckling (se Olausson och Syssner 2018). Det antyder att Tillväxtverket samtidigt hade som ambition att bidra till mer strukturerade och rutinartade processer kring lokalt utvecklingsarbete. Den metodhandbok som programledningen vid Tillväxtverket länge strävade efter att skapa blev det emellertid ingenting av. Min tolkning är att idén om att mejsla ut lärdomar ur experimentella och helt dynamiskt organiserade projekt och sedan översätta dem till rutinartade metodstöd visade sig vara omöjlig att omsätta i praktiken. Att utvinna närmast byråkratiskt ordnade metodstöd ur ett arbete helt präglat av en entreprenöriell logik, lät sig helt enkelt inte göras.

Det organisatoriska idealet som beskrivits ovan kommer även till uttryck i de enskilda projekten i respektive kommun. Projekten var trevande till sin karaktär och testade sig fram mot det övergripande målet att stärka den lokala attraktionskraften. Initialt hade alla en övergripande idé om vad de hade för avsikt att göra och med vilka medel. Min tolkning är emellertid att det var en avsiktlig strategi från projektledarnas sida att inte låsa fast projekten i allt för fasta former.

Samtliga studerade projekt byggde i någon mån på inkludering och på att ett flertal aktörer både inom och utanför den kommunala förvaltningen som inte redan bedrev någon organiserad samverkan deltog (Olausson och Syssner 2018). För att få till stånd den samverkan som eftersträvades krävdes en ständigt pågående organiseringsprocess i så gott som samtliga kommuner. Dialog i olika former, referensgrupper, styrgrupper, stormöten och partnerskap som befann sig i ständig förändring innebar behov av en föränderlig organisering. På grund av

samverkansambitionerna i projekten var det alltså fråga om organisering som ständig process, snarare än om statisk organisation.

I de tre fallstudierna i artikel I illustreras hur deltagandet i Tillväxtverkets program dels var ett uttryck för flexibel organisering och dels skapade en plattform för experimentell verksamhet i de deltagande kommunerna. I artikeln beskrivs hur det sedan länge pågått ett arbete i alla tre kommunerna, hur detta arbete så småningom kanaliseras in i de formella projekten och är tänkt att fortsätta i annan organisatorisk form när projekten avslutats. Samtidigt beskrivs också hur projekten i sig skapat en plattform utifrån vilken de utvecklingsprofessionella kunnat verka på ett flexibelt och prövande sätt. Projekten har med andra ord gett visst mandat åt de utvecklingsprofessionella att organisera sig flexibelt och prövande, på viss distans från den övriga, kanske något mer byråkratiska, kommunala organisationen.

I kontrast till den entreprenöriella logiken kan den byråkratisk-rationella logikens idealtypiska utgångspunkt beskrivas vara att det går att styra och genomföra politiska beslut med en organisation som i detalj, och utifrån rationella antaganden, konstruerats för ändamålet. Logiken bygger på en föreställning om förvaltningen som ett väl kalibrerat mekaniskt system, vars mekanismer bygger på rationella prescriptioner om handlingar och deras utfall.

Utgångspunkten i den idealtypiskt framställda byråkratisk-rationella logiken har rötter långt tillbaka i det förvaltningspolitiska tänkandets historia. Max Webers idealtypiska framställning av den byråkratiska förvaltningen utgick från ett antal principer som summariskt uttryckt kretsar kring hierarki, specialisering samt regler och rutiner (Ahrne 1989: 58). Weber betraktade den byråkratiska organisationen som ett uttryck för samhällets modernisering och ständiga rationalitetssträvanden. Detta ska ses i ljuset av 1800-talets teknologiska landvinningar. Som en naturlig följd av att naturen och tekniken framstod som allt mer kontrollerbar under människans överinseende, strävade det moderna samhället efter organisationer som kunde fungera som kontrollerbara instrument för den pågående samhällsordningen. På så sätt blev byråkratisk organisering snart norm för stora organisationer, såväl företag som myndigheter (Ahrne 1989).

It is hard to imagine today, but 100 years ago the word bureaucracy meant something positive. It connoted a rational, efficient method of organizing – something to take the place of the arbitrary exercise of power of authoritarian regimes. Bureaucracies brought the same logic to government work that the assembly line brought the factory. With their hierarchical authority and functional specialization, they made possible the efficient undertaking of large, complex

tasks. Max Weber, the great German sociologist, described them using words no modern American would dream of applying (Osborne och Gaebler 1992: 12)

Så beskriver Osborne och Gaebler (1992) den förändrade synen på byråkratisk, mekanisk och rationalistisk organisering. Deras bok framstår idag som ett uttryck för den byråkratikritik och förvaltningspolitiska reformanda som växte sig stark under 1980- och 90-talen. Citatet illustrerar hur föreställningen om strikt byråkratisk organisering genomgått en idémässig omvandling, från att ha signalerat rationalitet och modernitet, till att signalera en obsolet och dysfunktionell förvaltningsmodell.

Även om byråkrati i vardagsspråket kommit att få en negativ klang, är byråkratin som förvaltningsmodell, med rötter i Webers idealtypiska framställning, påfallande aktuell än idag: teoretiskt, genom att byråkratin fortfarande utgör en självklar referenspunkt för all forskningsbaserad förståelse av offentlig förvaltning (Peters 2009); empiriskt, genom att byråkratiska strukturer ofta kompletterats, inte ersatts, i moderna förvaltningsreformer (Peters och Pierre 2018); och normativt, genom att byråkratiska värden såsom legalitet och objektivitet alltjämt är centrala i synen på vad offentlig förvaltning bör stå för (Olsen 2006; du Gay 2000).

Professionalism

Att den lokala utvecklingspolitikens förvaltning präglas av en distinkt logik manifesterar sig även i en särskild professionalism som framträtt i mötet med de utvecklingsprofessionella. Denna professionalism och dess professionella ideal tycks skapas i relation till den övriga kommunala förvaltningsorganisationen.

I empirin framkommer att de utvecklingsprofessionella identifierar sig och sitt arbete med begreppen utveckling och förändring. Jag gör tolkningen att deras självförståelse präglas av idén att det finns de som förändrar och de som förvaltar. I utvecklingspolitiken är det förändring, inte förvaltning, som utgör ledstjärna. Rollen som förändringsagent blir en tydlig identitetsmarkör just när den övriga kommunala varsamheten laddas med en tydlig förvaltningsmyndighetssymbolik.

Detta illustreras bland annat av att de utvecklingsprofessionella, i en enkätundersökning som genomfördes inom ramen för det större följeforskningsprojektet, tydligt gav uttryck för att de betraktade sig själva som mest aktiva och betydelsefulla i den tidiga, agendasättande delen av policyarbetet. Resultaten från enkätundersökningen baserar sig på ett svarsunderlag som omfattade samtliga som arbetade operativt i de studerade utvecklingsprojekten och redovisas i sin helhet i Olausson och Sysner (2018). De utvecklingsprofessionella menar att de i första hand

”lyssnar av behov”, ”identifierar utvecklingsmöjligheter”, ”formulerar mål” och ”skapar engagemang” för lokal utveckling (Olausson och Syssner 2018: 57–64). Med andra ord ser de sig som förändringsagenter och sin verksamhet som en pådrivande kraft för förändring, både i samhället och i den vidare kommunala förvaltningen.

Såhär beskriver en utvecklingsprofessionell själv sitt arbete under en intervju:

Dels får man sitta själv på kammaren och tänka ut en idé om det här. Sen är det bästa att lobba, man pratar lite i korridoren såhär. Då hade vi ett annat kommunråd som inte tyckte att vi hade varken pengar eller tid. Men då får man försöka. Man går in på KS [kommunstyrelsen] och pitchar, sen får man ja, nej eller kanske. Men om man har en grej på gång så är det bästa att ta en kopp kaffe och prata och börja förankra lite smått. Sen måste allt gå sin laga gång, så man går in på KS eller större saker i KF. Men att börja prata på tu man hand, eller ett par stycken, det är nog ganska så smart. Det är ju så det funkar. Man har ju sett Vita Huset. (Tjänsteperson 24)

Med en professionell identitet som förändringsagent blir det viktigt att lyckas med sina strävanden. Utan någon direkt reguljär verksamhet att sköta, blir det framgång i förändringsprocesserna som räknas. Det ska dock inte tolkas som att utvecklingsprofessionella driver frågor utifrån dolda agendor eller för egen vinning. Att vara framgångsrik som utvecklingsprofessionell handlar snarare om att vara lyhörd för sin omgivning och om förmåga att identifiera framkomliga men hittills oupptäckta vägar, samt paketera det man kommer fram till på ett pedagogiskt och aptitligt sätt:

Jag har alltid sagt att det är en tävling med mig själv, att jag ska ha igenom mina ärenden i kommunstyrelsen när jag är där. Det ska vara så välgrundat och välpaketerat, så att det ska inte bli ett bakslag när det kommer till kommunstyrelsen. Det har jag haft som en ... jag tror inte jag kommer ihåg ett enda ärende som det har blivit backning på. Möjligen någon återremiss, men inget nej. Och det har varit en viktig del för mig. (Tjänsteperson 5)

Det som tidigare i avhandlingen har beskrivits som marknadsmetaforen (Pozen 2008) – att spelplanen för den offentliga entreprenören är en marknad och inte ett politiskt-administrativt system – kastar ljus över professionalismen i den entreprenöriella logiken. På en ”marknad” av problem, mål, idéer och åtgärder gäller det för entreprenören att lansera någonting som möter ”marknadens” efterfrågan. Detta kan ske genom att entreprenören eller den entreprenöriella organisationen kopplar ihop

en problemställning med ett mål och en insats i ett paket som tilltalar "marknadens" centrala aktörer (Kingdon 2003). Mycket av den professionella identiteten ligger således i att lyckas i detta marknadsmässiga förfarande, med att med hjälp av sin entreprenöriella kreativitet och ihärdighet bidra till förändring.

Även i artikel II illustreras hur utvecklingsprofessionella förstår sin professionalism i relation till den övriga kommunorganisationen, men här avgränsat till den politiska organisationen. I artikeln visas hur politiken ses som måltavla för de utvecklingsprofessionellas förändringsambitioner och deliberativa arbetsmetoder, snarare än som deras uppdragsgivare. Chefer och politiker måste emellertid övertygas om att stödja de entreprenöriella tjänstepersonernas förändringsambitioner, eftersom det är de som sitter på det formella beslutsmandatet. I artikel IV beskrivs just denna process i termer av intern lobbying från de utvecklingsprofessionellas sida.

Professionalismen och den professionella identiteten som förändringsagent står i hjärt kontrast till den byråkratisk-rationella logikens traditionella och förvaltande professionalism. Den professionella identiteten som tjänsteperson i den byråkratisk-rationella logiken har tydliga paralleller till den traditionella bilden av den typiska byråkraten. Den går ut på att byråkraten förvaltar, inte förändrar. Byråkraten liknas ofta vid en kugge i ett maskineri (Hysing och Olsson 2012:48). Som en utbytbar del i ett maskineri är byråkratens uppgift att förvalta – alltså sköta om, ha hand om, upprätthålla – inte att förändra en verksamhet. Identiteten som förvaltande byråkrat har idag, som kommer till uttryck i citatet av Osborne och Gaebler på sidan 53, inte sällan negativ laddning. Icke desto mindre kan professionalismen som förvaltande tjänsteperson även anses ha betydligt mer positiva konnotationer, såsom opartiskhet, likabehandling och förutsägbarhet (Olsen 2006); tjänstepersonen är med en sådan syn bärare av en särskild uppsättning värden, ett offentligt etos.

Relationer

Den lokala utvecklingspolitikens förvaltning tycks präglas av ett särskilt ideal i fråga om relationers karaktär och relationers funktion i styrning, såväl när det gäller interna förvaltningsmässiga relationer som när det gäller mer utåtriktade relationer gentemot lokalsamhällets aktörer.

Den särskilda föreställningen om relationer förstås här som att den entreprenöriella logiken föreskriver personliga och förtroendebaserade relationer, både inom förvaltningen och mellan förvaltning och aktörer i det omgivande samhället. Personliga relationer som vilar på ett uppbyggt förtroende mellan aktörerna tycks enligt den entreprenöriella

logiken vara en förutsättning för att man ska kunna arbeta kreativt och flexibelt.

I artikel IV skärskådas tre roller som utvecklingsprofessionella spelar i den lokala utvecklingspolitikens styrning och förvaltning: kreatören, koordinatören och den interna lobbyisten. För att den utvecklingsprofessionella ska kunna skapa nya strukturer för lokal utveckling (kreatören), koordinera och jämkä samman intressen och aktörer (koordinatören), samt skapa engagemang för lokal utveckling i den övriga förvaltningen (den interna lobbyisten) tycks det krävas ett stort upparbetat förtroende för den utvecklingsprofessionellas kompetens och avsikter. Föreställningen om relationer som i första hand förtroendebaserade har därmed nära förbindelse med de konkreta roller som utvecklingsprofessionella förväntas spela i den lokala utvecklingspolitikens styrning och förvaltning.

Som visas i artikel I ska det inte tolkas som att det endast är informella relationer som skapar en legitim plattform för den utvecklingsprofessionella att verka utifrån. Tvärt om kan betydelsen av det formella mandatet och "beställningen" av en entreprenöriell förvaltning från den politiska ledningen inte överdrivas (artikel I). Konklusionen blir snarare att den formella legitima plattformen är en nödvändig förutsättning för att den utvecklingsprofessionella ska komma i åtnjutande av den autonomi som krävs för att verka entreprenöriellt och kunna nyttja sina upparbetade relationer.

Den entreprenöriella logiken i utvecklingspolitiken föreskriver personliga relationer inom förvaltningen, men även i förhållande till aktörer i det omgivande samhället, företag och ideell sektor.

Säg att det kommer upp nå't, vi ska fixa någonting. Då känner jag ju nån. Det är mycket enklare än att komma och säga "ja vi kommer från kommunen och heter". Allt sån't är ju redan på banan. Det kan jag känna är en tyngd. Att man känner VD:n på [lokalt företag]. Då är det mycket enklare när man kan prata vanligt. Du vet ju hur det är när man börjar en affärsrelation. Det tar ju tid innan man känner varandra. (Tjänsteperson 24)

En annan utvecklingsprofessionell berättar om hur hen arbetat för att kommunförvaltningen i stort ska börja etablera mer personliga relationer till medborgare och andra aktörer, eftersom personliga och förtroendebaserade relationer enligt hen utgör en viktig faktor i lokal utveckling.

Jag kan ju inte påverka någonting själv egentligen, utan det handlar mer om att se till att rätt personer får rätt information och att dom inte fastnar i att [kommunen] blir en stor svart låda som man

inte ... så har det ju varit hittills. Man lämnar in sitt ärende i luckan så kommer det ut någonting annat om sex månader. Försöka luckra upp den processen. (Tjänsteperson 25)

Detta kan ställas i kontrast till den byråkratisk-rationella logikens föreställning om relationer i offentlig förvaltning som strikt opersonliga och reglerade genom någon form av regler eller kontrakt. Den byråkratisk-rationella logiken utgår från ett förvaltningssystem som vilar på rationella och förutsägbara mekanismer och kan göras fullt ut kontrollerbart. Ett sådant system är bara möjligt om alla element av mänsklighet elimineras ur förvaltningsorganisationen. Det är mot denna bakgrund man ska förstå Weber när han skriver att byråkratin fungerar bättre ”ju mer den berövas sin mänsklighet” (Weber 1922:77; Ahrne 1989:59), eftersom mänskliga egenskaper inte fullt ut är kontrollerbara eller förutsägbara. På så vis blir systemet opersonligt och oberoende av dess enskilda medlemmar (samt relationerna dem emellan) i den meningen att alla medarbetare utför fördefinierade funktioner och alltid är utbytbara.

Kanter (1990) sammanfattar distinktionen mellan den typiskt byråkratiska och den entreprenöriella organisationens syn på relationer så här:

In the traditional bureaucratic corporation, roles were so circumscribed that most relationships tended to be rather formal and impersonal. Narrowly defined jobs constricted by rules and procedures also tended to stifle initiatives and creativity, and the atmosphere was rather repressive. The post-entrepreneurial corporation (‘because it takes entrepreneurship a stage further’), in contrast, with its stress on teamwork and cooperation, with its building the new, brings people closer together, making the personal dimension of relationships more important. (Kanter 1990:280 citerad i du Gay 2000:64)

Den tolkning som görs i avhandlingen – att personliga och förtroendebaserade relationer utgör en naturlig del av en entreprenöriell logik – är således inte ny i litteraturen på området. På motsvarande sätt har den byråkratisk-rationella förvaltningen även tidigare beskrivits som nära förbunden med opersonliga och formaliserade relationer, inte

minst för att understödja värden som opartiskhet och likabehandling (Peters och Pierre 2018:19–22).

Policyteori

Karaktären hos och relationen mellan problembeskrivning, planerade insatser och målbilder i de studerade projekten kom tidigt att tilldra sig min uppmärksamhet. Projekten framstod som mycket vaga i sitt sätt att knyta samman problem, insatser och mål i en övergripande projektplan. Den tolkning som görs här är att projektens vaghet var ett uttryck för ett entreprenöriellt sökande och experimenterande förhållningssätt – alltså en del av en övergripande entreprenöriell logik.

Policyteori kan beskrivas som den teori – de antaganden – som ligger bakom och motiverar varje offentlig insats (Rothstein 2010). Policyteorin knyter alltså, med varierande precision, samman en åtgärd med ett förväntat utfall, en problembeskrivning och ett mål. Det har påpekats att graden av skärpa och precision i policyteorin beror på en mängd faktorer som har att göra med problemets natur, kunskapsläget, tänkbara åtgärders effekt samt möjligheten att implementera åtgärder med precision (Rothstein 2010:141).

Den entreprenöriella logiken kan sägas vila på antagandet om att offentlig förvaltning verkar under osäkra förhållanden och att den entreprenöriella förvaltningen hela tiden måste vara anpasslig och kreativ i syfte att kompensera för dessa osäkra och föränderliga förhållanden. Detta tycks skapa ett ideal som går ut på att entreprenöriell förvaltning måste vägledas av vagt definierade policyteorier som ger stort utrymme för anpassning och flexibilitet. Osäkerhetsfaktorerna (Rothstein 2010) som gör det omöjligt, ofruktbart och omodernt att sträva efter en precis policyteori tycks ligga på två plan.

Exakt vilka insatser som faktiskt skapar tillväxt, befolkningsökning och utveckling i vidare bemärkelse är osäkert och situationsberoende (Hamdouch m.fl. 2017). Det kan enligt Rothstein (2010) kallas för att skjuta på ett rörligt mål och leder till att förvaltningen ständigt måste ompröva de insatser som görs för att uppnå ett visst mål.

Vidare kan det finnas osäkerheter i de mer praktiska verktyg som står till buds i förvaltningens arbete. Som framträder på lite olika sätt i samtliga artiklar i denna avhandling präglas den lokala utvecklingspolitiken av relationella snarare än instrumentella metoder. När metoderna för det lokala utvecklingsarbetet handlar om att mobilisera (artikel I), förhandla och deliberera (artikel II) eller koordinera och lobba (artikel IV) blir det svårt att exakt definiera metoder för lokalt utvecklingsarbete och vilket utfall de förväntas leda till. Det gör sammantaget att

policyteorierna i den lokala utvecklingspolitiken kringgärdas av betydande osäkerhetsfaktorer.

Empiriskt illustreras den policyteoretiska vagheten av att de studerade projekten, under hela projektperioden gav uttryck för en lös koppling mellan medel/metoder och mål på kort och lång sikt. Sådär beskriver en utvecklingsprofessionell det trevande arbetet:

Vi skrev projektansökan väldigt brett och öppet, vi visste inte riktigt hur vi skulle gå tillväga. Vi tänkte att vi måste söka oss fram i detta. Ofta vill de ha väldigt konkret hur man ska göra redan i sådana här ansökningar, men det blir sällan så. Det tar sig lite andra vägar. (Tjänsteperson 23)

Tillväxtverkets något mera byråkratiskt-rationellt inriktade mallar för projektansökan och lägesrapportering (som gjordes löpande under hela projekttiden) hade de utvecklingsprofessionella svårt att förhålla sig till. Kortfattade och svävande beskrivningar av hur olika insatser förhöll sig till de uppsatta projektmålen vittnar om det. I intervjuer och lägesrapporteringar från projekten kunde ett antal övergripande metoder som projektens konkreta arbete utgick från identifieras. Det handlade om metoder för att skapa legitimitet för, uppslutning kring, kännedom om, långsiktighet kring och organisatoriskt intresse för någonting (Olausson och Syssner 2018:45). Emellertid var det mer oklart vad detta *någonting* var. Exakt vad som skulle åstadkommas var helt enkelt inte definierat.

Detta kan tolkas som att den entreprenöriella logiken bygger på en föreställning om att precisa policyteorier varken är möjliga eller eftersträvarsvärda. Under föränderliga förhållanden och endast utrustad med vaga policyteorier måste den entreprenöriella förvaltningen hela tiden ompröva långsiktiga och kortsiktiga mål samt de medel som används för att uppnå dessa.

Den byråkratisk-rationella logiken, å andra sidan, bärs tydligt upp av ett ideal som säger att precisa policyteorier är möjliga och ska ligga till grund för offentliga insatser. Man kan beskriva det som att ett rationellt konstruerat förvaltningssystem är en nödvändig följd av en precis policyteori, eftersom den precis utformade policyteorin inte tillåter några osäkerhetsfaktorer i den organisation som ska exekvera policyteorin. Strävan efter precisa policyteorier spänner dock över mer i det politiska systemet än bara förvaltningsorganisationen. Detta illustreras av det som under 1950-talet kom att kallas "the problem orientation" i policystudier och synen på staten som ett slags problemlösningssmaskineri som både kan och bör arbeta utifrån precisa policyteorier (Turnbull 2008). Denna rationalistiska och framtidsoptimistiska syn på det politiska systemets möjligheter gjorde att man under välfärdsstatens framväxt hyste stor

tilltro till vetenskaplig kunskap, både när det gällde själva policyutformningen (policyteorin) och formerna för beslutsfattande och genomförande i förvaltningen (Sundberg m.fl. 2011). Föreställningen om offentlig förvaltning som ett byråkratiskt-rationellt system för genomförande av precisa policyteorier har alltså en lång historia och är väl institutionaliserad i delar av det politisk-administrativa systemet.

Relation till intressen i samhället

Lokal utvecklingspolitik utgår från ett platsperspektiv. Av den anledningen är det naturligt att utvecklingspolitiken står i nära förbindelse med platsens olika aktörer. I avhandlingens empiriska material framträder ett särskilt förhållningssätt till de intressen som dessa olika aktörer representerar.

Detta särskilda förhållningssätt förstås här som att den entreprenöriella logiken vilar på idén att förvaltningen både kan och bör arbeta för att jämka samman intressen i samhället. Utifrån det idealet ligger det således i förvaltningens uppdrag att medla i de intressekonflikter som uppstår i samhället. Det kan innebära att förvaltningen gör vad den kan för att omstöpa ibland motstridiga intressen.

Empiriska illustrationer av denna föreställning om intressen i samhället återfinns i många varianter i avhandlingens delstudier, bland annat i den enkät som refererats till ovan och vars resultat redovisas i den sammanfattade rapporten av följeforskningen (se Olausson och Syssner 2018). De som arbetade operativt i utvecklingsprojekten svarade i stor utsträckning att de ”skapar samsyn mellan politiker och tjänstepersoner” och ”skapar samsyn mellan kommunen och näringslivet” i lokala utvecklingsfrågor. Närmare bestämt svarade 62 respektive 65 procent att de gjorde det ”i hög grad”. Det skulle kunna tolkas som att det är en etablerad del av självbilden hos många utvecklingsprofessionella att de fungerar som sammanjämkare av olika intressen.

I artikel II dras slutsatsen att de utvecklingsprofessionella agerar utifrån värdegrunden att de är ett slags professionella förhandlare med uppdraget att få alla att ”prata samma språk” och ”dra åt samma håll”. Deliberation kan här betraktas som ett medel och en process som för de utvecklingsprofessionella syftar till att jämka samman olika aktörers perspektiv och få dem att vilja engagera sig i de utvecklingsmål som förvaltningen arbetar mot.

Artikel III behandlar entreprenörskapets institutionella förutsättningar och lyfter fram att efterfrågan på entreprenörskap uppstår just i frågor där flera aktörer måste dra jämnt. Höga krav på samarbete – både tvärssektoriellt och inom det politiska flernivåsystemet – och höga nivåer

av perspektivträngsel är två policymässiga förhållanden som skapar efterfrågan på entreprenörer som jämkar samman aktörer och perspektiv.

Även i de olika roller som utvecklas i artikel IV är föreställningen om sammanjämkningen av intressen närvarande, dock varierar de utvecklingsprofessionellas exakta funktion i förhållande till olika intressen mellan de olika rollerna. *Koordinatorn* kan beskrivas som den mest reaktiva rollen. Koordinatorn medlar mellan olika intressen och söker gemensamma nämnare och kompromisser som kan ligga till grund för samverkan. *Kreatören* kan ses som mer proaktiv i förhållande till intressen i samhället genom att hen skapar nya institutionella strukturer där aktörer kan mötas och jämkas samman. Den *interna lobbyisten* arbetar för att aktörer (främst inom den offentliga sektorn) ska anamma ett redan etablerat perspektiv på lokala utvecklingsfrågor och därigenom bli mer integrerade i kommunens lokala utvecklingsarbete.

I synen på intressen i samhället och deras relation till kommunal förvaltning har den entreprenöriella logiken tydlig bäring på deliberativa demokratiideal. Att dessa är så tydligt närvarande i den lokala utvecklingspolitiken är inte direkt överraskande i ljuset av tidigare rön i forskningslitteraturen. Närliggande och starkt överlappande policyfält som dock studeras inom en delvis annan akademisk tradition, såsom samhällsplanering och stadsutveckling, har länge präglats av deliberativa ideal. Deliberativa och deltagande processer betraktas idag som norm i kommuners fysiska planering (Eriksson m.fl. 2021). Därtill saknas det inte exempel på inflytelserika forskare på fältet som pläderat för deliberativa demokratiska processer under ledning av särskilt skolade tjänstepersoner (se Forester 1999, 2013). Föreställningen om kommunal förvaltning som en arena där intressen möts och fogas samman kan således betraktas som etablerad och belagd i litteraturen på närliggande områden.

Den byråkratisk-rationella logiken å sin sida vilar på en föreställning om att förvaltningen snarare representerar än jämkar samman intressen. Återigen kan idéerna spåras tillbaka till Weber, som såg den byråkratiska förvaltningen som ett redskap i händerna på den legitima makten (Ahrne 1989). Detta perspektiv placerar förvaltningen längst ut i den representativa demokratiska styrkedjan. Förvaltningen representerar därigenom de intressen som för tillfället representeras av den styrande politiska makten i ett konkurrensdemokratiskt system. En byråkratisk-rationell förvaltning kan således ses som ett tomt skal som över tid kan representera olika intressen eftersom den helt enkelt är i händerna på ett politiskt system som bygger på konkurrens mellan olika intressen. Den byråkratisk-rationella logiken föreskriver därför ett system som bejaktar intressekonflikter i samhället och som accepterar att vissa intressen

kommer att premieras före andra i den offentliga politik som förvaltningen är satt att genomföra.

Summering och jämförelse av logikerna

Med utgångspunkt i avhandlingens empiriska observationer och tidigare gjorda analyser har den lokala utvecklingspolitikens entreprenöriella förvaltning skärskådats utifrån fem dimensioner. När dessa dimensioner läggs samman bildar de en idémässigt och handlingsmässigt sammanhängande helhet – en institutionell logik. De empiriska illustrationerna i detta kapitel visar hur den entreprenöriella logiken skänker vägledning, rationalitet och mening åt den lokala utvecklingspolitikens förvaltning. Samtidigt är logiken, i sin idealtypiska form, på intet sätt bunden till den lokala utvecklingspolitikens område.

I tabellen nedan sammanfattas de dimensioner som tillsammans blottlägger helheten i den entreprenöriella förvaltningslogiken. Den entreprenöriella logiken speglas också mot den logik som dominerat det förvaltningspolitiska tänkandet under större delen av 1900-talet och som jag vill påstå än idag har en etablerad position i den förvaltningspolitiska debatten: den byråkratisk-rationella logiken.

	Den entreprenöriella förvaltningslogiken	Den byråkratisk-rationella förvaltningslogiken
Organisering	Flexibel Autonomi	Statisk Kontroll
Professionalism	Förändringsorienterad	Förvaltningsorienterad
Relationer	Förtroendebaserade Personliga	Regel- eller kontraktbaserade Opersonliga
Policyteori	Vagt definierad	Precist definierad
Relation till intressen i samhället	Sammanjämkning av intressen	Representation av intressen

Tabell 4. Sammanfattning av den entreprenöriella förvaltningslogiken och den byråkratisk-rationella förvaltningslogiken.

Uppställningen visar att den entreprenöriella och den byråkratisk-rationella logiken står i närmast dikotomt förhållande till varandra. Logikerna är till stora delar ömsesidigt uteslutande. Med andra ord

agerar en förvaltning mer i enighet med antingen den ena eller den andra logiken. En försvagning av den ena logiken torde innebära en förstärkning av den andra. Uppställningen i en entreprenöriell kontra en byråkratisk-rationell förvaltningslogik skiljer sig från hur andra har tillämpat logik-perspektivet i en likande empirisk kontext. Svensk kommunal förvaltning har bland annat beskrivits som vilande på en byråkratisk logik, marknadslogik, professionell logik, politisk logik eller projektlogik (se Fred 2018; Eklund 2021). I dessa tidigare studier har NPM nästan uteslutande associerats med det som kallas en marknadslogik. Logikerna som synliggörs i denna avhandling erbjuder ett delvis nytt sätt att förstå NPM och dess relation till olika logiker.

I inledningen av avhandlingen beskrivs det löst sammanhållna NPM-paraplyet som vilande på delvis motstridiga idéer. Jämförelsen mellan den entreprenöriella och den byråkratisk-rationella logiken illustrerar detta på nytt, genom att gränsen mellan de två logikerna skär rakt igenom NPM-paraplyet.

Idémässigt rymmer NPM element av autonomi, flexibilitet, anpasslighet och personligt engagemang, vilka alla är starka uttryck för en entreprenöriell logik. Men NPM rymmer även element av kontroll, standardisering genom precisa policyteorier och kontraktbaserade relationer i form av beställar–utförarmodeller, vilka är starka uttryck för en byråkratisk-rationell logik.

Slutsatser

Inledningsvis presenterades tre forskningsfrågor. Den första forskningsfrågan – om hur den entreprenöriella förvaltningslogikens ideal kan beskrivas och förstås – har i huvudsak besvarats i kapitel 7. Där synliggörs den entreprenöriella logiken genom att ideal och föreställningar blottläggs och knyts till särskilda praktiker i den lokala utvecklingspolitikens förvaltning. Genom synliggörandet av denna logik kan vi se entreprenöriella praktiker som uttryck för institutionaliserade idéer och handlingsmönster. Entreprenöriella tjänstepersoner som är autonoma, jobbar för förändring, utvecklar förtroendefulla relationer, arbetar utifrån vaga policyteorier och jämkar samman intressen, framstår inte längre som exklusiva aktörer i det politisk-administrativa landskapet. Istället kan de ses som uttryck för en institutionell logik.

Resterande två forskningsfrågor besvaras under varsin rubrik nedan. Avslutningsvis i detta kapitel konkretiseras tre mer övergripande forskningsbidrag som denna avhandling utmynnar i. I relation till dessa bidrag diskuteras också behov av fortsatt forskning.

Entreprenörskap – en logik i både konflikt och harmoni med sin samtid

Den andra forskningsfrågan tar upp den entreprenöriella logikens relation till samtida reformtrender i offentlig förvaltning. Å ena sidan står den entreprenöriella förvaltningslogiken i konflikt med den byråkratisk-rationella logiken. Det visas i den avslutande delen av kapitel 6, där de båda logikernas närmast dikotoma förhållande blottläggs. Detta är intressant mot bakgrund av att den byråkratisk-rationella logiken historiskt haft en dominerande ställning och präglade uppbyggandet av den moderna välfärdsstatsapparaturen, samtidigt som den fortsätter att vara aktuell i den förvaltningspolitiska debatten. Strävandena efter kontrollerbarhet, styrbarhet och reglering tycks vara generiska strävanden som ständigt tar sig nya uttryck i samtiden. Den byråkratisk-rationella logiken är därigenom djupt institutionaliserad i kommunal förvaltning i stort, även om resultaten i denna avhandling indikerar att det kan förekomma stora skillnader mellan olika politikområden.

Å andra sidan befinner sig den entreprenöriella logiken i harmoni med flertalet aktuella förvaltningspolitiska trender. Det kan uttryckas som att entreprenörskap i förvaltningen är en nödvändig följd av vissa trender inom den offentliga sektorn. Denna avhandling argumenterar alltså för att entreprenöriell förvaltning ska ses som en logisk konsekvens

av trender som uppmärksammats var för sig på annat håll, men som inte knutits samman i en övergripande logik tidigare. Dessa trender och hur de kan bidra till efterfrågan på entreprenörskap diskuteras framförallt i artikel III och IV. Projektifiering och decentralisering till autonoma organisatoriska enheter är två trender som rimmar väl med entreprenöriella element såsom kreativitet, initiativtagande och experimenterande inom verksamheten. Likaledes skapar samverkanstrendens olika uttryck – nätverk, partnerskap, flernivåssamverkan och tvärsektoriell samverkan – behov av någon som både entusiasmerar och jämkar samman alla aktörer. Entreprenöriella praktiker utgör i det sammanhanget en kritisk styrningsfunktion genom att "entreprenören" både identifierar samverkansmöjligheter och får arbetet i olika samverkanskonstellationer att löpa smidigt. Entreprenörskap i offentlig förvaltning är därför ingen anomaly, utan en logisk konsekvens av flera etablerade och pågående förvaltningstrender.

Den entreprenöriella logikens ideal, som diskuteras i kapitel 6, ger vägledning när man vill förstå hur de entreprenöriella idealen hänger samman med enskilda trender och reformer i offentlig förvaltning. Sannolikt har entreprenöriella ideal och enskilda förvaltningsförändringar i ett slags växelverkan bidragit till att befästa varandra. Institutionaliseringsen av entreprenöriella ideal öppnar sannolikt för exempelvis tvärsektorisering, projektifiering och samverkan. Men omvänt är det sannolikt också så att konkreta förvaltningsförändringar frammanat en efterfrågan på entreprenörskap och bidragit till det entreprenöriella idealets institutionalisering.

Den entreprenöriella logikens legitimitet

Frågan om den entreprenöriella logikens legitimitet är mångbottnad. Detsamma gäller frågan om legitimiteten i den lokala utvecklingspolitikens förvaltning.

Avhandlingen visar att den entreprenöriella förvaltningslogiken visar på värden som traditionellt sett inte förknippats med offentlig förvaltning. Den entreprenöriella logiken appellerar till ett marknadstänkande där entreprenören⁹ uppbär ett personligt förtroendekapital för att driva förändring. Förändringens mål och metoder är sällan klart artikulerade utan förhandlas och omförhandlas i en pragmatiskt prövande process. Entreprenörskapet kan ses som "det möjligas konst", där praktiskt genomslag utgör den främsta ledstjärnan. En central del i den mer marknadsliknande legitimitetsbasen är att mandatet och maktmedlen att driva förändring inte är en del av det formella politisk-administrativa

⁹ I form av en entreprenöriell tjänsteperson eller organisation.

systemet. Mandatet är istället någonting som entreprenören skapar och förhandlar i mötet med de centrala aktörerna. Förvaltningens mandat och maktmedel måste därmed hela tiden återskapas, värnas och omförhandlas.

Det betyder att entreprenören för att kunna fullgöra sitt uppdrag hela tiden måste värna sin egen legitimitet gentemot de omgivande aktörerna. Utan personlig legitimitet blir det praktiska utvecklingsarbetet omöjligt.

Det betyder emellertid också att hela den entreprenöriella förvaltningslogikens legitimitet vilar på idén att förvaltningen inte besitter ett givet mandat med givna maktmedel, utan att den entreprenöriella förvaltningen står under ständig påverkan från sin omgivning. Entreprenöriell förvaltning *som system* vilar således på legitimitetsgrunden att förvaltningens mandat och maktmedel ständigt omförhandlas med omgivningen.

Detta leder in på den sista aspekten av den entreprenöriella förvaltningens legitimitet: förväntningarna från omgivningen. Tidigt i denna avhandling slogs fast att organisationer anpassar sig efter omgivningens förväntningar i sin ständiga strävan att uppfattas som legitima. En observation som gjorts i denna avhandling är att det ibland uppstår kollisioner mellan olika förväntningar. Internt inom kommunförvaltningen skaver ibland en alltjämt starkt byråkratisk-rationell logik emot den lokala utvecklingspolitikens entreprenörskap. De legitimitetsproblem som framförallt illustreras i artikel I ska förstås som kollisioner mellan olika institutionella logiker. Några tecken på mer grundläggande brist på legitimitet för den entreprenöriella förvaltningslogiken som sådan kan dock inte skönjas i avhandlingen. Det ger vid handen att utvecklingspolitikens entreprenöriella förvaltningslogik ligger helt i linje med förväntningarna från de centrala aktörerna: företag, myndigheter, medborgare och andra intressenter i den lokala utvecklingspolitiken. Det utifrån kommande trycket på den lokala utvecklingspolitikens förvaltning tycks alltså vara sådant att entreprenöriella ideal upphöjs och efterfrågas. Den entreprenöriella logiken i den lokala utvecklingspolitiken framstår alltså *de facto* som legitim – det vill säga att den ligger i linje med omgivningens förväntningar. Detta trots att temporära legitimitetsproblem kan uppstå till följd av att olika institutionella logiker kolliderar med och skaver mot varandra. Vad det betyder för värden och normer i offentlig förvaltning i stort återkommer jag till i det avslutande avsnittet om den entreprenöriella logiken och förvaltningspolitiken.

Tre bidrag

Den entreprenöriella logiken och entreprenörskapsbegreppet

Den här avhandlingen har satt ljuset på entreprenörskap som institutionell praktik. Det finns en paradox i att institutionaliserade ideal, normer och förväntningar gör att individer uppträder som entreprenörer.

Entreprenörskap har traditionellt förståtts som handlingar som bryter med etablerade praktiker. Institutionella logiker-perspektivet däremot, handlar i sin kärna om att individer är kulturellt anpassliga och följer etablerade handlingsmönster som betingas av den dominerande logiken.

Vid en första anblick kan det således tyckas finnas en logisk motsättning i att förklara till synes självständigt och rationellt entreprenöriellt beteende med att individer och organisatoriska enheter följer en lämplighetslogik och inte är rationella utan kulturella till sin natur.

I enlighet med hur det ofta förhåller sig med paradoxer kan avhandlingen dock visa att denna motsättning endast är skenbar. Den institutionella miljön kan uppfostra individer att agera och tänka som rationellt kalkylerande entreprenörer. Inom ramen för en organisations logik kan man helt enkelt "spela rollen" av en entreprenör.

Avhandlingen lämnar således ett bidrag till den teoretiska förståelsen av entreprenörskapsbegreppet genom att teoretiskt renodla och empiriskt undersöka entreprenörskap som institutionell praktik. Som redogörs för i kapitel 3 har kontextuella faktorer beaktats i forskningen om entreprenörskap i offentlig sektor. Denna avhandling hoppas kunna bidra till ett större intresse för entreprenörskap som kulturell företeelse – entreprenörskap som ideal, norm, logik – i det offentliga.

Den traditionella bilden av entreprenörskapets drivkrafter är att entreprenörskapet springer ur personliga motiv: att tjäna pengar eller skapa politisk eller social förändring. Hur denna traditionella (och här kraftigt förenklade) bild förhåller sig till det "spelade" entreprenörskap som springer ur institutionaliserade praktiker, är en fråga för framtida forskning att utreda.

Empiriskt kommer individers personliga motiv till entreprenörskap aldrig att kunna skiljas från omgivande normer och ideal. Teoretiskt finns det dock ett arbete att göra för att bättre förstå entreprenörskap som sprunget ur både personlig motivation och institutionella faktorer.

Den entreprenöriella logiken och den lokala utvecklingspolitiken

Till litteraturen om lokal utvecklingspolitik har denna avhandling bidragit genom att mejsla ut ett antal distinkta karaktärsdrag för politikområdet och framförallt dess förvaltning.

Det gjordes redan i kapitel 3, där ett antal distinkta karaktärsdrag pekades ut. Avhandlingens stora bidrag ligger dock i synliggörandet av den lokala utvecklingspolitikens särskilda logik och denna logiks legitimitet. För förståelsen av den lokala utvecklingspolitiken har den entreprenöriella logiken ett betydande värde. Logiken samlar ett flertal dimensioner och visar hur de hänger samman i en logisk helhet. Förvaltningsprocesser som kan verka ad hoc-mässiga och impulsiva framstår i ljuset av den entreprenöriella logiken som förklarliga delmängder i en logisk helhet.

Samtidigt som enskilda göranden får sin logiska förklaring genom den entreprenöriella logiken, kan logiken också bidra till att förklara den friktion och de kollisioner som emellanåt uppstår i mötet med den övriga kommunala förvaltningen. Som framhållits utgör den entreprenöriella logiken närmast en motpol till den traditionella och alltjämt starka byråkratisk-rationella logiken. I den meningen är den entreprenöriella utvecklingspolitiken fortfarande en udda fågel. Att förståelsen mellan tjänstepersoner som i huvudsak verkar inom olika institutionella logiker emellanåt brister, är naturligt och får sin förklaring i denna avhandling. Samtidigt indikerar de empiriska analyserna att kollisionerna inte är så frekventa och dramatiska som man skulle kunna tro (även om dramatiska kollisioner förekommer, vilket ges prov på i artikel I). Det kan tas till intäkt för att de flesta tjänstepersoner och organisationer utvecklar ett slags hybridförmåga, som innebär att de kan hantera och navigera i en vardag som präglas av två starka logiker. Hur denna förmåga utvecklas och manifesterar sig får emellertid bli en fråga för framtida forskning. Forskningsfältet kring hybridtjänstepersoner, hybridprofessioner och hybridorganisationer är rikt. Utsikterna att i framtiden ytterligare fördjupa insikterna om lokal utvecklingspolitik i symbios med hybridlitteraturen ser jag därför som goda.

Ett annat förslag på en framtida forskningsinriktning är ett tydligare konstruktivt angreppssätt. Denna avhandling har på empiriska grunder karaktäriserat den lokala utvecklingspolitiken och dess förvaltning som präglad av en entreprenöriell logik, men det är naturligtvis inget nödvändigt eller oföränderligt tillstånd. Hur den lokala utvecklingspolitiken kan och bör utformas i framtiden, med hänsyn till effektivitet, legitimitet och demokrati, är frågor som bör utredas i framtida forskning.

Den entreprenöriella logiken och förvaltningspolitiken

Den entreprenöriella förvaltningslogik som här beskrivits har även betydelse för förståelsen av olika förvaltningspolitiska trender och förändringar. Entreprenöriell förvaltning är idealtypiskt en särskild form av förvaltning som ska förstås i ljuset av förvaltningspolitiska strävanden, ambitioner och reformer.

I inledningen av denna avhandling exemplifieras hur förvaltningspolitiska trender pekat i riktning mot mer kontroll, detaljstyrning och mekanisering av förvaltningsuppgifter. Samtidigt är det väl känt att det funnits en debatt och en ambition som pekat i riktning mot en mer autonom, flexibel och kreativ förvaltning. Den entreprenöriella logiken och den entreprenöriella förvaltningen som skärskådats i denna avhandling kan ses som själva förkroppsligandet av den mer autonomisträvande förvaltningspolitiken. På så vis lämnar avhandlingen ett viktigt bidrag till den förvaltningspolitiska litteraturen, genom sin empiriska undersökning av hur dessa förvaltningspolitiska ideal kommit till uttryck i praktiken. Det har påpekats att den offentliga förvaltningen, trots årtionden av byråkratikritik, på många områden fortsatt att byråkratiseras (Forsell & Ivarsson Westerberg 2015). Så vad hände egentligen med alla strävanden efter en mindre reglerad och mer kreativ förvaltning? Entreprenöriell förvaltning är svaret på den frågan. Den entreprenöriella förvaltningslogiken är inte resultatet av en enskild förvaltningspolitisk reform, men väl resultatet av mångåriga förvaltningspolitiska strävanden mot en mer kreativ och flexibel förvaltning.

En förvaltningspolitisk aspekt av den entreprenöriella logiken som kräver fortsatt arbete är dess inverkan på centrala förvaltningsvärden. Innebär en mer entreprenöriell förvaltning också en värdeförskjutning? Den svenska offentliga förvaltningen ska genomsyras av värden såsom legalitet och objektivitet (Statskontoret 2019b). Denna avhandling har visat att helt andra värden sätts i förgrunden i den entreprenöriella förvaltningen. Kreativa, pragmatiska och personcentrerade lösningar eftersträvas. Innebär det kreativa och pragmatiska att legaliteten underordnas? Innebär de personliga relationerna att objektiviteten sätts ur spel? Avhandlingen kan visa att den entreprenöriella förvaltningen betonar helt andra värden än de traditionella byråkratiska. Därmed inte sagt att värden som legalitet och objektivitet nödvändigtvis negligeras. Att den värderingsmässiga tyngdpunkten förskjuts i och med en mer entreprenöriell logik, kan slås fast. Men vad denna tyngdpunktsförskjutning innebär mer exakt är en fråga för framtida forskning. Kan typiskt entreprenöriella värden komplettera traditionella byråkratiska värden? Eller står de per definition i konflikt med varandra? Det är angelägna frågor att utreda.

Den entreprenöriella förvaltningens politiska styrbarhet är en annan angelägen fråga av förvaltningspolitisk betydelse. Resultaten i denna avhandling indikerar att entreprenöriella praktiker är institutionaliserade och därmed utgör en integrerad del av det politisk-administrativa systemet på lokal nivå. Entreprenörskapet är efterfrågat, även från politiskt håll, och kan därför beskrivas som sanktionerat entreprenörskap. Sanktionerat entreprenörskap innebär entreprenöriell autonomi inom vissa givna ramar. På vilket sätt utövar politiken de facto styrning över det sanktionerade entreprenörskapet? Och vilka teoretiska möjligheter finns till politisk styrning av det sanktionerade entreprenörskapet inom förvaltningen? Även dessa frågor förtjänar uppmärksamhet i fortsatt forskning.

Entreprenöriell förvaltning ses här som ett uttryck för en särskild förvaltningspolitisk strävan. Men är den entreprenöriella logiken resultatet av en förvaltningspolitisk reform? Inte i traditionell mening. Däremot ser jag det som en angelägen uppgift för fortsatt forskning att undersöka den entreprenöriella förvaltningslogiken som en partiell – gradvis – förvaltningsreform. Vilka specifika uttryck entreprenörskap tar sig i förvaltningen i stort och hur omfattande det är, är i min mening relevanta frågor för den framtida förvaltningsforskningen såväl nationellt som internationellt.

Ett första steg vore att rikta blicken mot sakfrågemässigt närliggande områden med liknande karaktärsdrag (se kapitel 3) som den lokala utvecklingspolitiken. Här tänker jag närmast på frågor som ramar in av en både tvärsektoriell och flernivåintegrerad styrning och förvaltning. Exempel på sådana frågor är mänskliga rättigheter, folkhälsa, säkerhet, trygghet, jämställdhet samt barn- och ungdomsfrågor (Svensson 2018). Genom att studera sådana områden utifrån ett intresse för logiker tror jag att framtida forskning kommer att kunna validera och empiriskt belägga den entreprenöriella förvaltningslogiken och fördjupa den teoretiska förståelsen av den.

Källor

Referenser

- Aarsaether N och T Ringholm 2011. The rural municipality as developer: entrepreneurial and planning modes in community development. *Lex Localis* 9(4): 373–387.
- Ahlbäck Öberg S och H Wockelberg 2021. Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–201. *International Public Management Journal* 24(3): 330–349.
- Ahrne G 1989. *Byråkratin och statens inre gräns*. Stockholm: Rabén och sjögren.
- Alvesson M och D Kärreman 2012. *Kreativ metod: skapa och lösa problem*. Malmö: Liber.
- Andersson K 2009. Orchestrating regional development through projects: The ‘innovation paradox’ in rural Finland. *Journal of Environmental Policy & Planning* 11(3): 187–201.
- Arnold A 2019. Being alert: bridging theory and practice in public sector entrepreneurship. *International Journal of Public Sector Management* 32(7): 706–720.
- Ashforth B E och B W Gibbs 1990. The double edge of organizational legitimization. *Organization Science* 1(2): 177–194.
- Beckman L 2005. *Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santerus.
- Berg Johanssen C och S Boch Waldorff 2015. What are Institutional Logics and Where is the Perspective Taking Us? *Academy of Management Annual Meeting Proceedings* 2015(1).
- Berglund K 2007. *Jakten på entreprenörer: Om öppningar och låsningar i entreprenörskapsdiskursen*. Doktorsavhandling. Mälardalens Högskola.
- Bertels S och T B Lawrence 2016. Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization* 14(4): 336–372.
- Bishop S och J Waring 2016. Becoming hybrid: The negotiated order on the front line of public–private partnerships. *Human Relations* 69(10): 1937–1958.
- Bjornå H och N Aarsaether 2010. Local government strategies and entrepreneurship. *International Journal of Innovation and Regional Development* 2(2): 55–65.
- Bornemark J 2018. *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Brunsson N 2007. *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford university press.
- Christensen T och P Lægreid 2007. Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance* 20(3): 499–

- Christensen T, P Lægred, P G Roness och K A Røvik 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Deephouse D, J Bundy, L Tost och M Suchman 2017. Organizational Legitimacy: Six Key Questions. I R Greenwood, C Oliver och T B Lawrence (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE, 27-52.
- Deiflenbach F E 2011. *Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value*. New York: Springer.
- deLeon L 1996. Ethics of entrepreneurialism. *Policy studies journal* 23(3): 495-510.
- deLeon L och R B Denhardt 2000. The political theory of reinvention. *Public administration review* 60(2): 89-97.
- Denters B och L E Rose (red.) 2005. *Comparing Local governance: trends and developments*. New York: Bloomsbury Publishing.
- DiMaggio P och W Powell 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dowling J och J Pfeffer 1975. Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review* 18(1): 122-136.
- du Gay 2000. *In Praise of Bureaucracy*. Thousand Oaks: SAGE.
- Eklund S 2021. *New Public Professional Organisationalism Towards new professional, managerial and cliental roles as exemplified in Swedish schools*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.
- Eriksson E, A Fredriksson och J Syssner 2021. Opening the black box of participatory planning: a study of how planners handle citizens' input. *European Planning Studies*. doi.org/10.1080/09654313.2021.1895974
- Eriksson-Zetterqvist U 2009. *Institutionell teori: idéer, moden förändring*. Malmö: Liber.
- Fincham T och R Forbes 2015. Three's a Crowd: The Role of Inter-Logic Relationships in Highly Complex Institutional Fields. *British Journal of Management* 26(4): 657-670.
- Forester J 1999. *The Deliberative Practitioner*. Cambridge: MIT Press.
- Forester J 2013. *Planning in the Face of Conflict: The Surprising Possibilities of Facilitative Leadership*. Abingdon: Routledge.
- Forsell A och A Ivarsson Westerberg 2014. *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsell R, M Fred och P Hall 2013. Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian journal of public administration* 17(2): 37-59.
- Fred M 2018. *Projectification: the Trojan horse of local government*. Doktorsavhandling: Lund Universitet.
- Fred M 2020. Local government projectification in practice: a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies* 46(3): 351-370.
- Friedland R 2013. God, Love, and Other Good Reasons for Practice: Thinking

- Through Institutional Logics. I M Lounsbury och E Boxenbaum (red.) *Institutional Logics in Action*, Part A. Research in the Sociology of Organizations Vol. 39 Part A. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 25-50.
- Friedland R och R R Alford 1991. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I W W Powell och P DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 232–263.
- Giacomelli G 2020. The role of hybrid professionals in the public sector: a review and research synthesis. *Public Management Review* 22(11): 1624-1651.
- Gustafsson M-T och L Johannesson 2016a. Betydelsen av etnografi för studiet av politik. I M-T Gustafsson och L Johannesson (red.) *Politisk etnografi*. Malmö: Gleerup, 13-42.
- Gustafsson M-T och L Johannesson 2016b. Politisk-etnografiska forskningsstrategier. I M-T Gustafsson och L Johannesson (red.) *Politisk etnografi*. Malmö: Gleerup, 145-162.
- Hamdouch A, T Nyseth och C Demaziere 2017. Introduction. In A Hamdouch, T Nyseth och C Demazière (red.) *Creative approaches to planning and local development: in-sights from small and medium-sized towns in Europe*. Abingdon: Routledge, 1-10.
- Hanssen G S, E Neergard, J Pierre och A Skaalholt 2011. Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: too much or too little top-down control? *Urban Research & Practice* 40(1): 38-57.
- Hedlund G och S Montin (red.) 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus.
- Henning R 1983. Kommunal näringspolitik: ett nytt inslag i den svenska förhandlingsekonomin. *Ekonomisk Debatt* 11(5): 333-340.
- Henrekson M och M Stenkula 2016. *Entreprenörskap: vad hur och varför?* Lund: Studentlitteratur.
- Hermelin B och A Olausson 2020. *Kommunal näringslivsutveckling: kapacitet och organisatoriska vägval*. CKS arbetsnotat. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Hermelin B och J Wänström 2017. *Att organisera för regional utveckling: erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Hermelin B och K Trygg 2018. *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete: En studie av kommunernas näringslivsfunktioner*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Hodgson D, M Fred, S Bailey och P Hall 2019. *The Projectification of the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Holgersson S 2015. *Polisens fortsatta trafiksäkerhetsarbete*. Rapport TRV 2014/75653. Stockholm: Trafikverket.
- Hood C 1991. A Public Management for all seasons? *Public Administration* 69: 3-19.
- Hybels R C 1995. On legitimacy, legitimation, and organizations: A critical review and integrative theoretical model. *Fifty-Fifth Annual Meeting of the*

- Academy of Management*: 241-245.
- Hysing E och J Olsson 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Ivarsson Westerberg A och G Sundström (red.) 2014. *Syns inte men finns ändå: ett seminarium om förvaltningspolitik*. Södertörn: Förvaltningsakademien.
- Jacobsson B och G Sundström 2017 (red.) *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson J 2013. Regionalpolitikens utveckling: mellan politisk kamp och ekonomisk nytta. I T Mitander, L Säll och A Öjehag-Pettersson (red.) *Det regionala samhällsbyggandets praktiker*. Göteborg: Diadalos, 51-72.
- Johansson J och J Rydstedt 2010. *Att styra regionala utvecklingsprocesser: demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen*. Högskolan i Halmstads rapportserie Forskning i Halmstad: Nr 19. Halmstad: Högskolan i Halmstad.
- Johansson V, L Lindgren och S Montin 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jones C, E Boxenbaum och C Anthony 2013. The Immateriality of Material Practices in Institutional Logics. I M Lounsbury och E Boxenbaum (red.) *Institutional Logics in Action*, Part A. Research in the Sociology of Organizations Vol. 39 Part A. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 51-75.
- Karlsson T 2017. *New public management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Keating M 1998. *The new regionalism in western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kingdon J W 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kraus S, M Breier och P Jones 2019. Individual entrepreneurial orientation and intrapreneurship in the public sector. *International Entrepreneurship and Management Journal* 15: 1247–1268.
- Lauri M 2016. *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Doktorsavhandling. Umeå universitet.
- Lewis E 1980. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lindgren L 2014. *Det nya utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur
- Lindström B 2005. *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken. ITPS. Rapport A2005:011. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Lounsbury M och E Boxenbaum E 2013. Institutional Logics in Action. I M Lounsbury och E Boxenbaum (red.) *Institutional Logics in Action*, Part A. Research in the Sociology of Organizations Vol. 39 Part A. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 3-22.
- Lovering J 2010. The new regional governance and the hegemony of neoliberalism. A Pike, A Rodríguez Pose och J Tomaney (red.) *Handbook of local and regional development*. Abingdon: Routledge, 581-594.
- Lowndes V 2005. Something old, something new, something borrower. *Policy Studies* 26(3-4): 291-309.

- Lundqvist L 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- March J och J Olsen 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78(3): 734-749.
- Mintrom M och P Norman 2009. Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal* 37: 649-667.
- Mintrom M, M Dayashankar och A Jingwei He 2020. Policy entrepreneurship in Asia: the emerging research agenda. *Journal of Asian Public Policy* 13(1): 1-17.
- Montin S 2010. Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. I P Tallberg och M-L von Bergmann-Winberg (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Malmö: Region Skåne, 121-143.
- Montin S 2017. *Kommunerna och förvaltningspolitiken under 40 år*. I serien Debatt pågår. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Montin S 2018. Från byråkrati till nätverk: olika berättelser om styrning. I V Johansson, L Lindgren och S Montin *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur, 49-63.
- Montin S, D Mukhtar-Landgren och M Strömvik 2018. Inledning: Kommunen i EU. *Statsvetenskaplig tidskrift* 12(5): 1-12.
- Mukhtar-Landgren D och M Fred 2019. Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden. *Critical Policy Studies* 13(4): 488-506.
- Naldi L, J P Larsson och H Westlund 2020. Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities. *Entrepreneurship & Regional Development* 32(7-8): 473-491.
- Neessen P C, Mc Caniëls, B Vos m.fl. 2019. The intrapreneurial employee: toward an integrated model of intrapreneurship and research agenda. *International Entrepreneurship and Management Journal* 15: 545-571.
- Nilsson J-E 2012. *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*. Tillväxtanalys working paper 2012:18. Östersund: Tillväxtanalys.
- Ocasio W, P Thornton och M Lounsbury M 2017. Advances to the Institutional Logics Perspective. I R Greenwood, C Oliver och T B Lawrence (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications, 509-531.
- Olausson A och J Syssner 2017. *Att stärka den lokala attraktionskraften: målbilder och genomförande i den lokala utvecklingspolitiken*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Olausson A och J Syssner 2018. *Mot en ny lokal utvecklingspolitik?* Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- O'Leary R 2020. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. 3e upplagan. London: SAGE Publications.
- Olsen J P 2006. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1): 1-24.
- Olsson A R, H Westlund och J P Larsson 2020. Entrepreneurial Governance and Local Growth. *Sustainability* 12(9).

- Olsson J 1995. *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi*. Doktorsavhandling. Örebro universitet.
- Olsson J 2016. *Subversive Action in Institutional Change and Stability: a Neglected Mechanism*. London: Palgrave McMillan.
- Olsson J 2020. *Institutionalism and Public Administration*. I Oxford Research Encyclopedia: Politics. Oxford: Oxford University Press. doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1458
- Osborne D och T Gaebler 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. London: Penguin.
- Pache A-C och F Santos 2013. Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of management* 56: 972–1001.
- Peters B G 2001. *The politics of bureaucracy*. 5e upplagan. Abingdon: Routledge.
- Peters B G 2009. Still the century of bureaucracy? the role of public servants. *Public policy and administration* 30: 7–21.
- Peters B G 2019. *Institutional Theory in Political Science: the new institutionalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters B G 2021. *Administrative traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters B G och J Pierre 2018. *Next public administration: Debates and Dilemmas*. London: SAGE.
- Petridou E 2017. *Political Entrepreneurship in Swedish: Towards a (Re)Theorization of Entrepreneurial Agency*. Doktorsavhandling. Mittuniversitetet.
- Petridou E och M Mintrom 2021. A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs. *Policy Studies Journal* 49: 943–967.
- Petridou E, I Aflaki Narbutaitė och L Miles 2015. Unpacking the Theoretical Boxes of Political Entrepreneurship. I I Aflaki Narbutaitė Aflaki, E Petridou och L Miles (red.) *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship*. Farnham: Ashgate, 1–16.
- Pfeffer J och G R Salancik 1977. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Stanford: Stanford Business Books.
- Pierre J 1992. *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre J 2011. Cost-efficiency and public interest in inter-local partnerships. *Urban Research and Practice* 4(1): 13–22.
- Pierre J och B G Peters 2020. *Politics governance and the state*. 2:a upplagan. London: Palgrave Mcmillan.
- Pike A, A Rodríguez-Pose och J Tomaney 2016. Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies* 51(1): 46–57.
- Pollitt C 2013. The logics of performance management. *Evaluation* 19(4): 346–363.
- Pollitt C och G Bouckaert 2017. *Public Management Reform A Comparative Analysis: Into The Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Power M 1997. *The Audit society*. Oxford: Oxford university press.

- Power W och P J DiMaggio (red.) 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pozen D 2008. We Are All Entrepreneurs Now. *Wake Forest Law Review* 43: 283-340.
- Regeringen 2014. *Uppdrag att stärka den lokala attraktionskraften*. Rege-
ringsbeslut: N2014/2591/RT.
- Regeringen 2015. *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attrakt-
ionskraft 2015–2020*.
- Rothstein B 2010. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och po-
litiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schneider M och P Teske 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in
American Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Schwartz-Shea P och D Yanow 2012. *Interpretative research design: concepts
and processes*. Abingdon: Routledge.
- Silander D och C Silander 2018. The European commission: the EU as agenda-
setter for economic growth and entrepreneurship. I C Karlsson, C Silander
och D Silander (red.) *Governance and political entrepreneurship in Europe*.
Cheltenham: Edward Elgar, 57-81.
- Statskontoret 2019a. *Förvaltningspolitik i förändring: långsiktiga utveck-
lingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. 2019:103. Stockholm:
Statskontoret.
- Statskontoret 2019b. *Den statliga värdegrunden: gemensamma principer för
en god statsförvaltning*. Stockholm: Statskontoret.
- Stoker G 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Gov-
ernance? *The American Review of Public Administration* 36(1): 41–57.
- Storbacka L 2014. *Erfarenheter från EU-projekt i Örebroregionen under struk-
turfondsperioden 2007-2013*. Rapport 2014:05. Örebro: Regionförbundet
Örebro.
- Stout M 2013. *Logics of legitimacy: three traditions of public administration
praxis*. Boca Raton: CRC Press.
- Suchman M 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Ap-
proaches. *Academy of Management Review* 20(3): 571-611.
- Sundberg J, S Sjöblom och I Wörlund 2011. *Kommunala folkhemmet: upp-
byggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Stockholm: Santérus.
- Sundin E och M Tillmar 2008. A Nurse and a Civil Servant changing institu-
tions: Entrepreneurial processes in different public sector organizations.
Scandinavian Journal of Management 24(2): 113-124.
- Svensson P 2018. *Cross-sector strategists: Dedicated bureaucrats in local gov-
ernment administration*. Doktorsavhandling. Göteborgs Universitet.
- Svensson P 2019. Formalized policy entrepreneurship as a governance tool for
policy integration. *International Journal of Public Administration* 42(14):
1212-1221.
- Sveriges kommuner och landsting 2017. *Kommungruppsindelning 2017. En
omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindel-
ning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

- Sveriges kommuner och regioner 2019. *Den strategiske mångsysslaren: 10 år senare*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Syssner J 2006. *What kind of regionalism? Regionalism ad regional building in northern European peripheries*. Doktorsavhandling. Linköpings Universitet.
- Syssner J 2020. *Pathways to Demographic Adaptation*. New York: Springer.
- Säll L 2011. *Regionalpolitikens diskursiva grunder och gränser: Om politik, makt och kunskap i det regionala samhällsbyggandet*. Doktorsavhandling. Karlstad Universitet.
- Terry L D 1993. Why we should abandon the misconcieved quest to reconcile public entrepreneurship with democracy. *Public administration review* 53(4): 393-395.
- Thornton P och W Ocasio 1999. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology* 105(3): 801-843.
- Thornton P, W Ocasio och M Lounsbury 2012. *The institutional logics perspective*. Oxford: Oxford university press.
- Tillväxtverket 2021. *Projektbanken*. <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanser/projektbanken.html> Hämtad 11 november 2021.
- Turnbull N 2008. Harold Lasswells "problem orientation" for the policy sciences. *Critical policy analysis* 2(1): 72-91.
- Vento I och K Kuokkanen 2020. Mapping the post-bureaucratic landscape: project managers: perception of bureaucracy in European Union Cohesion policy projects. *International Review of Administrative Sciences*. doi: 10.1177/0020852320969801.
- Weber M 1922. *Ekonomi och samhälle: förståelsesociologins grunder del 3*. Politisk sociologi. Argos förlag. Svensk översättning 1987.
- Westrup U 2013. Internal entrepreneurship in the public sector: the challenges of integrating innovative project into the regular organization. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16(4): 97-112.
- Wihlborg E 2011. Entreprenörer på plats i policy och praktik. I M-L von Bergman-Winberg och E Wihlborg (red.) *Politikens entreprenörskap: kreativ problemlösning och förändring*. Malmö: Liber, 110-130.
- Wihlborg E 2015. Utvecklingspolitik på lokal nivå. I N Bolin, S Nyhlén och P M Olausson (red.) *Lokalt beslutsfattande*. Lund: Studentlitteratur, 149-173.
- Wihlborg E 2018. Political Entrepreneurs as Actor in Governance Networks: Conceptualizing political entrepreneurs through the Actor-Network Approach. I C Karlsson, C Silander och D Silander (red.) *Governance and political entrepreneurship in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 25-41.

Förteckning över intervjupersoner

Titel på intervjuperson, kommun och år för intervjun eller intervjuerna:

Näringslivsutvecklare Surahammar, 2016, 2017
Samhällsbyggnadschef Surahammar, 2016
Kommunchef Surahammar, 2016
Miljö- och byggchef Härjedalen, 2016, 2017
Samhällsbyggnadschef Härjedalen, 2016
Ekonomichef Härjedalen, 2016
Kommunchef Härjedalen, 2016
Projektledare Härjedalen, 2016, 2017
Näringslivsutvecklare Munkedal, 2016, 2017
Kommunchef Munkedal, 2016
Projektledare Överkalix, 2016, 2017
Näringslivschef Överkalix, 2016, 2017
Ekonomichef Överkalix, 2016
Kommunchef Kramfors, 2016
Chef samhällsavdelningen Kramfors, 2016
Samhällsplanerare Kramfors, 2016, 2017
Utvecklingssekreterare Kramfors, 2016, 2017
Kommunchef Östhammar, 2016
Projektledare Östhammar, 2016
Näringslivschef Östhammar, 2016
Mark- och exploateringssamordnare Östhammar, 2016, 2017
Kommunchef Flen, 2016
Turismansvarig Flen, 2016, 2017
Projektledare Haninge, 2016, 2016
Kommunikationschef Haninge, 2016
Kommunchef Vimmerby, 2016
Utvecklingschef Vimmerby, 2016
Näringslivsutvecklare Vimmerby, 2016, 2017
Näringslivssekreterare Vimmerby, 2016, 2017
Näringslivsstrateg Gotland, 2016, 2017

Kommunstyrelsens ordf. Munkedal, 2016
Kommunstyrelsens ordf. Surahammar, 2016
Kommunstyrelsens vice ordf. Överkalix, 2016
Kommunstyrelsens ordf. Överkalix, 2016
Kommunstyrelsens ordf. Härjedalen, 2016
Kommunstyrelsens ordf. Kramfors, 2016
Kommunstyrelsens ordf. Vimmerby, 2016

Ansökningshandlingar och lägesrapporter

Ansökningar inlämnade till Tillväxtverket

Flens kommun 2015: Ansökan utan datum.

Gotlands kommun 2015: Ansökan 2015-04-15.

Haninge kommun 2015: Ansökan 2015-08-27.

Härjedalens kommun 2015: Ansökan 2015-04-14.

Kramfors kommun 2015: Ansökan 2015-08-18.

Munkedals kommun 2015: Ansökan 2015-08-26.

Surahammars kommun 2015: Ansökan 2015-08-26.

Vimmerby kommun 2015: Ansökan 2015-08-27.

Östhammars kommun 2015: Ansökan 2015-08-X.

Överkalix kommun 2015: Ansökan 2015-08-19.

Lägesrapporter hösten 2016

Flens kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-05.

Gotlands kommun 2016: Lägesrapport 2016-11-03.

Haninge kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-07.

Härjedalens kommun 2016: Lägesrapport 2016-08-31.

Kramfors kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-07.

Munkedals kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-01.

Surahammars kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-01.

Vimmerby kommun 2016: Lägesrapport 2016-08-24.

Östhammars kommun 2016: Lägesrapport 2016-08-31

Överkalix kommun 2016: Lägesrapport 2016-09-01.

Överkalix bilaga 2016: Lägesrapport 2016-09-01.

Lägesrapporter våren 2017

Flens kommun 2017: Lägesrapport 2017-03-10.

Gotlands kommun 2017: Lägesrapport 2017-03-17.

Haninge kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-23.

Härjedalens kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-22.

Kramfors kommun 2017: Lägesrapport 2017-03-02.

Munkedals kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-28.

Surahammars kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-22.

Vimmerby kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-21.

Östhammars kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-28.

Överkalix kommun 2017: Lägesrapport 2017-02-X.

Lägesrapporter hösten 2017

Flens kommun 2017: Lägesrapport 2017-09-12.

Gotlands kommun 2017: Lägesrapport 2017-10-05.

Gotlands kommun 2017: Lägesrapport komplettering 2017-11-23.

Haninge kommun 2017: Lägesrapport 2017-08-30.

Haninge kommun 2017: Lägesrapport komplettering 1.

Haninge kommun 2017: Lägesrapport komplettering 2.
Härjedalens kommun 2017: Lägesrapport 2017-08-31.
Kramfors kommun 2017: Lägesrapport 2017-08-31.
Munkedals kommun 2017: Lägesrapport 2017-11-01.
Surahammars kommun 2017: Lägesrapport 2017-08-29.
Vimmerby kommun 2017: Lägesrapport 2017-09-29.
Östhammars kommun 2017: Lägesrapport 2017-11-17.
Överkalix kommun 2017: Lägesrapport 2017-08-31.

Artiklar

De till denna avhandling tillhörande artiklarna har tagits bort av upphovsrättsliga skäl. För mer information gå till:

<https://doi.org/10.3384/9789179291532>

FILOSOFISKA FAKULTETEN

Linköping Studies in Arts and Sciences No. 828, 2022
Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling

Avdelningen för statsvetenskap

Linköping University
SE-581 83 Linköping, Sweden

www.liu.se

li.u LINKÖPING
UNIVERSITY