

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2018:8



Mot en ny lokal utvecklingspolitik?

- Om svenska kommuners arbete
för en stärkt lokal attraktionskraft

Albin Olausson och Josefina Syssner



li.u LINKÖPINGS
UNIVERSITET

Mot en ny lokal utvecklingspolitik?

- Om svenska kommuners arbete
för en stärkt lokal attraktionskraft

Albin Olausson
Josefina Syssner

Titel: Mot en ny lokal utvecklingspolitik?
- Om svenska kommuners arbete för en stärkt lokal attraktionskraft

Författare: Albin Olausson och Josefina Syssner

Omslagsbild: Pixabay och Anna Valentinsson

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2018:8

ISBN: 978-91-7685-139-5

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2018

Innehåll

Förord	5
Författarnas förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	11
Teoretiska utgångspunkter	12
Metod och material	17
Disposition	20
2. Målbilder och genomförande i lokalt utvecklingsarbete	23
Målbild för lokalt utvecklingsarbete	23
Att genomföra lokalt utvecklingsarbete	25
Fyra typer av kommuner	26
Fyra kommuntyper och politisk legitimitet	28
Avslutande reflektioner	30
3. Metoder för lokal attraktionskraft	31
Idéer om lokal attraktionskraft	31
Idéer om metoder	32
Metoder för stärkt lokal attraktionskraft	34
Avslutande reflektioner	44
4. Förankring och legitimitet	49
Fyra former av legitimitet	50
Avslutande reflektioner	54
5. Projektledarnas roll i lokalt utvecklingsarbete	57
Utvecklingsarbete som politiskt entreprenörskap	57
De utvecklingsprofessionella som agendasättare	59
Avslutande reflektioner	64
6. Sammanfattande slutsatser	65
Referenslista	69
Källor	73
Bilaga 1. Pilotkommunernas projektfokus	76

Förord

Den här rapporten bygger i huvudsak på en studie av Tillväxtverkets satsning *Stärkt lokal attraktionskraft* (SLA). Rapporten beskriver och diskuterar insatser, organisering och processer med avseende på de tio kommuner som har deltagit i satsningen. Syftet med studien har varit att bidra med en ökad förståelse för hur svenska kommuner arbetar med att främja lokal utveckling och attraktionskraft. Albin Olausson och Josefina Syssner är författare till rapporten.

Genom rapporten framkommer att den lokala utvecklingspolitiken genomgår ett skifte – från att ha varit snävt inriktad mot frågor som rör näringsliv, företagande och tillväxt, till att bli bredare och omfatta ett allt större politikområde. Här framkommer även att kommunerna har som ambition att arbeta integrerat över olika förvaltningar och i yttre samverkan med andra samhällsaktörer. Genom den här studien diskuteras villkoren för kommunernas utvecklingsarbete som påverkar hur och i vilken utsträckning den bredare och den interaktiva utvecklingspolitiken praktiseras.

Förutom författarna är det andra aktörer som bidragit till att den här rapporten har kunnat färdigställas. Vi vill rikta ett tack till Tillväxtverket och till den stora mängd informanter i de undersökta kommunerna som har bidragit med sin tid och kunskap för intervjuer. Vi hoppas att resultatet ska komma till nytta hos de aktörer som är involverade i kommunernas utvecklingspolitik och också för en vidare krets av läsare som har intresse av denna fråga mer generellt.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare, Centrum för kommunstrategiska studier.

Författarnas förord

Ett flertal personer har varit involverade i den forskning som ligger bakom denna rapport, vilka alla förtjänar våra varmaste tack. Jimmy Olofsson har gjort ett stort antal intervjuer och bistått i analysarbetet i kapitel tre. Kalle Moldvik har hjälpt oss att designa och genomföra enkätundersökningen i kapitel fem. Sebastian Larsson har gjort ett stort jobb när flera olika texter sammanfogats till en sammanhållen rapport. Tack till er!

Samarbetet med Tillväxtverket har varit oerhört viktigt i detta forskningsprojekt. Tack Maria Engström, Anita Sandell, Olof Billebo och Lina Holmgren för gott samarbete och intressanta diskussioner!

Sist men inte minst vill vi rikta ett stort tack till alla kommunala företrädare som med sin frikostighet har möjliggjort en interaktiv forskningsprocess!

Albin Olausson
Josefina Syssner

Sammanfattning

Svenska kommuner gör varje år åtskilliga insatser i syfte att främja den egna kommunens attraktivitet, konkurrenskraft eller tillväxtpotential. I forskningslitteraturen går dessa insatser ofta under benämningen lokal utvecklingspolitik. I denna rapport undersöks hur lokalt utvecklingsarbete egentligen *går till*. Vad gör kommunerna och med vilka metoder? Hur väcks utvecklingspolitiska initiativ? Och hur organiseras genomförandet av utvecklingspolitiken?

Rapporten bygger på ett interaktivt följeforskningsprojekt där författarna under tre år har följt lokala utvecklingsinitiativ i tio kommuner runt om i Sverige. De studerade kommunerna har under undersökningsperioden ingått i Tillväxtverkets projekt *Stärkt lokal attraktionskraft, 2015-2018*.

I de fyra resultatkapitlen beskrivs 1) hur kommunala företrädare strategiskt ser på kommunens roll och funktion i det lokala utvecklingsarbetet, 2) vilka metoder kommunerna utvecklar och arbetar med, 3) hur utvecklingsinsatser förankras och blir legitima under okonventionella policyprocesser samt 4) vilka roller utvecklingsprofessionella tjänstepersoner har i utvecklingspolitikens policyprocesser.

Resultaten i denna studie kan förstås i ljuset av en mer övergripande policyförändring som äger rum på det regionalpolitiska området. Tidigare har lokal och regional utvecklingspolitik varit direkt associerat med näringslivsutveckling och skapande av nya arbetstillfällen. Vi menar dock att en annan bredare form av utvecklingspolitik håller på att ta form, inte minst på den lokala nivån. Denna nya utvecklingspolitik fokuserar på samhällsutveckling i vid mening. Ofta betyder det att frågorna är svåra för kommunen att styra och att de inte enkelt kan inordnas under någon traditionell politisk sektor (förvaltning).

Med denna policyförändring för ögonen ser vi att kommunerna hittills har haft svårt att finna arbetssätt, metoder och organisationsformer som matchar den breda, interaktiva och tvärssektoriella utvecklingspolitiken. Resultaten visar att kommunerna uttrycker en tydlig diskrepans mellan hur de *vill* jobba och hur de tycker att de *faktiskt* jobbar. Vidare är metodutvecklingen på området fokuserad på intern organisations- och processutveckling. De utvecklingsinitiativ som studerats har ofta initierats och drivits av enskilda medarbetare som inte sällan saknat organisatoriska stödstrukturer för tvärssektoriellt och interaktivt arbete. Därtill har dessa medarbetare ibland mött legitimitetsproblem när deras arbete saknar förankring eller när olika legitimitetsgrunder har krockat med varandra.

1. Inledning

Svenska kommuner gör varje år åtskilliga insatser för att främja den egna kommunens attraktivitet, konkurrenskraft eller tillväxtpotential. En del av insatserna ingår i ett större, regionalt sammanhang. Andra ingår i nationella satsningar där statliga aktörer finns med som delfinansiärer eller som samarbetspartners. Därtill är EU:s strukturfonder en stor finansiär av utvecklingsprojekt på lokal och regional nivå. Intresset för att främja attraktivitet och utveckling bottenar till stor del i föreställningen om att platser konkurrerar med varandra om investeringar, besökare och inflyttare och att man på varje plats behöver utveckla metoder och verktyg för att stärka den egna platsens attraktionskraft och förmåga att hävda sig i konkurrensen.

Syftet med vår studie är att bidra med en ökad förståelse för hur svenska kommuner arbetar med lokal utveckling i praktiken. Här undersöker vi den kommunala organisationen och den betydelse den tillskrivs som lokal utvecklingsaktör. Vidare undersöker vi rollen som utvecklingsprofessionell tjänsteperson i den kommunala förvaltningen. Vilken funktion har de utvecklingsprofessionella, och hur navigerar de för att skapa legitimitet för det lokala utvecklingsarbetet? Vår slutsats är att den lokala utvecklingspolitiken genomgår ett skifte – från att ha varit snävt inriktad mot frågor som rör näringsliv, företagande och tillväxt, till att bli bredare och omfatta ett allt större politikområde. Denna slutsats utvecklas framför allt i rapportens avslutande kapitel.

Rapporten bygger i huvudsak på en studie av Tillväxtverkets satsning *Stärkt lokal attraktionskraft* (SLA), som är ett av många exempel på hur statliga myndigheter utlyser medel som kommunerna kan söka i syfte att stärka förutsättningarna för lokal utveckling. SLA har sin upprinnelse i den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 (Regeringen, 2015). I strategin lyfts attraktiva miljöer fram som ett av fyra prioriterade områden. Attraktiva miljöer beskrivs här som sammanhang där det är möjligt för människor att ”kombinera ett bra boende med bland annat arbete, service, omsorg, kultur och fritid” (Regeringen 2015).

Mot bakgrund av den nationella strategin beslutade regeringen att avsätta särskilda medel för insatser som skulle bidra till att stärka den lokala nivåns attraktionskraft. Insatsen skulle koordineras av Tillväxtverket, som fick i uppdrag att ”stödja och vidareutveckla det arbete som kommuner och andra aktörer bedriver för ökad attraktionskraft” (Regeringen, 2014). Målsättningen var att insatsen skulle främja ett mer systematiskt och långsiktigt arbete samt ”pröva och utveckla metoder som syftar till att behålla, attrahera och utveckla kompetenser, företag och kapital”. Erfarenheterna och kunskapen som utvecklades inom Stärkt lokal attraktionskraft skulle sedan spridas till andra aktörer på lokal och regional nivå i olika delar av landet (Regeringen, 2014).

Ett par tematiker stod i fokus i Tillväxtverkets utlysning. Dels var man

intresserad av att stödja insatser som syftade till att öka attraktiviteten för tre olika målgrupper: boende, besökare och företagare. Dels efterfrågade man insatser som syftade till att öka attraktiviteten genom att förbättra (1) den fysiska planeringen, (2) service, samt (3) kultur, attityder och förhållningssätt i samhället eftersom detta är omständigheter som kommunerna själva kan påverka. Programteorin var hämtad från en studie som gjorts vid det norska forskningsinstitutet Telemarksforskning, som definierade attraktivitet och attraktivitetsfaktorer på samma sätt. I såväl rapporterna från Telemarksforskning (Vareide m.fl, 2013) som i presentationerna av Tillväxtverkets utlysning presenterades programteorin i form av en matris.

Typ av attraktivitet:

Kommunens verktyg för konkurrenskraft:	BOENDE	NÄRINGS- LIV	BESÖK
FYSISK PLANERING			
SERVICE			
KULTUR, ATTITYDER, FÖRHÅLLNINGSSÄTT			

Figur 1. Matris över attraktivitet och attraktivitetsfaktorer.

Ett åttiotal kommuner ansökte om att ingå i Tillväxtverkets insats. Tio av dessa beviljades medel. Inledningsvis kunde de insatser som kommunerna ville göra placeras i olika celler i matrisen. Tillväxtverket hade som ambition att få till en spridning av projekt, vilket gjorde att de insatser som beviljades finansiering var förhållandevis olika varandra. De syftade till att uppnå attraktivitet på olika sätt, för olika målgrupper och genom olika typer av interventioner. Urvalet av kommuner, som gjordes av Tillväxtverket, syftade alltså till att skapa en bred förståelse för vad lokal attraktionskraft är och hur det kan skapas i kommuner med olika förutsättningar.

Teoretiska utgångspunkter

Syftet med vår studie är att bidra med en ökad förståelse för hur svenska kommuner arbetar med lokal utveckling i praktiken. I en sådan studie är det viktigt att förstå den kontext som arbetet för lokal utveckling och attraktionskraft äger rum i. Det är till exempel viktigt att notera att kommunerna verkar i en tid då den lokala utvecklingspolitiken präglas av

en idé om att platser konkurrerar med varandra. Idén om att lokala aktörer tillsammans ska kraftsamla för att stärka platsens attraktionskraft genomsyrar också vår tids utvecklingspolitik.

Vidare verkar kommunerna i en tid då en omfattande *urbanisering* har skapat nya demografiska, ekonomiska och sociala förhållanden inom Europas länder och regioner (Denters & Lawrence, 2005). En tilltagande *globalisering* har samtidigt skapat ömsesidiga beroendeförhållanden mellan världens länder och regioner (Denters & Lawrence, 2005; Sundström & Pierre, 2009). *Europeiseringen* har vidare inneburit att policyer på EU-nivå fått en allt större betydelse för hur politik formas på nationell, regional och lokal nivå inom unionen. Samtidigt har många stater inom EU avyttrat makt och ansvar nedåt till lokala och regionala institutioner. Åtskilliga studier pekar på att politik i högre utsträckning "initieras, beslutas, och genomförs lokalt" (Montin & Hedlund, 2009).

Vi tror att de sammanhang som beskrivs ovan är viktiga att känna till för att man ska kunna få en kritisk förståelse för hur det lokala utvecklingsarbetet beskrivs i respektive kommun. Därför tar vår analys avstamp i några centrala teoretiska perspektiv.

- För det första utgår vi från statsvetenskaplig styrningslitteratur, som beskriver hur samhällsstyrningen förändrats och allt mer kommit att präglas av att många olika aktörer – privata och offentliga – deltar i styrningen av samhället.
- För det andra utgår vi från den litteratur som mer specifikt bidragit till att öka förståelsen för hur den lokala och regionala utvecklingspolitiken förändrats under de senaste decennierna.
- För det tredje tar vi stöd i teorier om politiskt entreprenörskap för att kritiskt beskriva och förstå den betydelse som enskilda nyckelaktörer kan ha i arbetet med att stärka den lokala attraktionskraften.
- För det fjärde återkommer vi löpande till ett resonemang om legitimitet. Som stöd i det resonemanget har vi den litteratur som bidragit till att vidga och bredda förståelsen av vad legitimitet är och hur den uppstår i en organisation eller i ett samhälle.

En interaktiv samhällsstyrning

Under 1980-talet började vi i Sverige se konturerna av det som statsvetaren Stig Montin (2006) har kallat för *den tredje generationens politikområde*. Detta innebär att staten började arbeta med en rad nya frågor som inte tidigare fått någon större politisk uppmärksamhet. Exempel på sådana frågor är hållbarhet, skydd till våldsutsatta kvinnor, folkhälsa, klimat och miljö (Montin & Hedlund, 2009: 18). Inom den tredje generationens politikområde blev det tydligt att staten inte kunde styra ensam eller på avstånd från de som

skulle styras. Som ett svar på denna styrningsproblematik växte nya former av nätverksstyrning och *interaktiv samhällsstyrning* fram (Montin & Hedlund, 2009). Det bidrog till att ett nytt styrningslandskap tog form – på lokal, regional och nationell nivå – i Sverige och i andra delar av EU. Hierarkiska styrformer kom gradvis att ersättas och kompletteras av olika former av interaktiv nätverksstyrning, där fler aktörer deltar i styrningen av samhället och där det ibland är oklart vem som sätter agendan och vem som har ansvar för att beslut implementeras. Denna förändring beskrevs i styrningslitteraturen som ett skifte från ”government” till ”governance”.

Under 1990-talets början utvecklades nya teorier och begrepp för att förstå det nya styrningslandskapet. Denna litteratur kom i efterhand att beskrivas som den moderna governanceforskningen (Sorensen & Torfing, 2006). Samtidigt menar flera forskare (Pierre, 2009; Sundström & Pierre, 2009) att det inte är frågan om något skifte från det ena styrsättet till det andra. Traditionella hierarkiska styrstrukturer lever kvar parallellt med den interaktiva samhällsstyrningen.

Den lokala utvecklingspolitiken beskrivs ofta som ett tydligt exempel på ett tredje generationens politikområde – där den interaktiva styrningen haft stort genomslag. (För en genomgång, se Olausson & Syssner, 2017). Arbetet med lokal attraktionskraft och lokal utveckling utmärks dessutom, precis som många andra tredje generationens politikområden, av att den i stor utsträckning organiseras i projektform (Andersson, 2009). Sammantaget talar flera studier för att kommunala företrädare rör sig i ett styrningslandskap som karaktäriseras av att många olika aktörer – privata och offentliga – deltar i styrningen av samhället (Nyhlén, 2013; Aarsaether & Ringholm, 2011). Vi återkommer till detta vid flera tillfällen i vår rapport.

Ett nytt sätt att se på lokal och regional utveckling

Diskussionen om hur lokal och regional utveckling genereras utgick länge ifrån en idé om att staten har både *möjlighet* och *skyldighet* att utjämna skillnader i välbefinnande mellan rika och fattiga områden. Kommuner och regioner sågs som delar i en nationell enhet, och det var inom denna enhet som resurser skulle omfördelas. Under 1990-talets början ändrade den regionalpolitiska diskussionen emellertid karaktär (Keating, 1998). Globaliseringen, etablerandet av en inre europeisk marknad, och en omfattande lågkonjunktur hade gjort att statens roll i samhället omprövades i många sammanhang. Precis som på många andra politikområden ansågs staten ha spelat ut sin roll i den lokala och regionala utvecklingspolitiken. Uppgiften att utjämna skillnader i välbefinnande mellan rika och fattiga områden sågs inte längre som lika viktigt eller ens som görbar. Det var alltså i ljuset av omfattande samhällsförändringar som de nya idéerna om lokal och regional utveckling växte fram och fick stort genomslag inom den Europeiska unionen (Syssner, 2006).

Omfattande statliga stöd till glesbygd, utflyttningsområden och ned-

läggningsshotade industriregioner sågs inte längre som en hållbar lösning. I stället kom diskussionen om regional ekonomisk utveckling att handla om hur man bäst skapar tillväxt, livskraft, eller – på senare år – *attraktionskraft* i varje region. EU:s regionala utvecklingspolitik utgick nu från att varje region skulle bära sig själv och från en idé om att varje region måste eftersträva en *inomregional* tillväxt. Regioner uppmuntrades genom den europeiska regionalpolitiken att konkurrera med varandra – om investeringar, arbetstillfällen, företagsetableringar, studenter, turister och inflyttare. Det statliga regionalstödet upphörde inte men omformades och kom i mycket större utsträckning än innan att inriktas på så kallade konkurrensstärkande åtgärder (för en översikt, se Syssner, 2006.) I vår sammanfattande slutsats återkommer vi till den förändrade utvecklingspolitiken och till hur dagens utvecklingspolitik ser ut.

Politiskt entreprenörskap

Ett begrepp som återkommer i vår rapport är politiskt entreprenörskap eller politiska entreprenörer. Begreppet har utvecklats inom statsvetenskaplig forskning för att förstå och beskriva enskilda aktörers betydelse för politisk förändring, liksom enskilda aktörers strävan efter detsamma. Politiskt entreprenörskap handlar om kreativa, okonventionella metoder för att skapa förändring (von Bergman-Winberg & Wihlborg, 2011). Inom forskningen skiljer man mellan policyentreprenörer och politiska entreprenörer. Policyentreprenörer, skriver Kingdon (1995), verkar i huvudsak för att påverka innehållet i den policy som utvecklas på ett specifikt fält. Däremot beskriver begreppet *politisk* entreprenör i stället hur en aktör kan påverka samhällsutvecklingen genom att knyta samman andra aktörer, skapa nätverk, allianser och koalitioner inom ett specifikt politikområde. Teorierna om politiskt entreprenörskap beskriver att dessa aktörer ofta agerar inom ramen för flera olika slags nätverk och att de bidrar till att knyta samman dessa nätverk och därmed också till att sprida och översätta idéer och kunskapsresurser (Wihlborg & Söderholm, 2013). Den senaste forskningen om offentliga tjänstepersoner pekar på att inte minst kommunala tjänstepersoner agerar som entreprenörer och aktivister för ”sina” politikområden (Hysing & Olsson, 2018; Olsson, 2016; Svensson, 2017).

Legitimitet

Ett genomgående tema i vår rapport är *legitimitet*. Utifrån det material vi analyserat resonerar vi kring hur den lokala utvecklingspolitiken kan bli eller uppfattas som legitim av både de som formulerar och genomför den och av andra aktörer i lokalsamhället. Det innebär att vi är intresserade av hur en kommuns insatser för att främja utveckling och attraktivitet blir accepterade av de som berörs av dem – i kommunorganisationen men också bredare i samhället.

Utgångspunkten för vårt resonemang är att legitimitetsperspektivet

är viktigt av två skäl. Dels finns pragmatiska skäl, eftersom offentliga organisationers och institutioners fortlevnad bygger på att de accepteras, det vill säga uppfattas som legitima, av människor (Rothstein 1987; 2010: 127 ff.). Legitimitet kan alltså förstås som en viktig organisatorisk resurs i det lokala utvecklingsarbetet (jfr. Bathelt & Glückler, 2005). Detta gäller ner på policynivå där studier visat att enskilda policyer måste uppfattas som legitima för att de ska fungera i praktiken (Wallner, 2008). Dels finns normativa skäl till varför offentliga insatser bör byggas på legitim grund. I ett demokratiskt välfärdssamhälle måste det offentliga agera enligt legitima spelregler. Det betyder inte att allting kan gillas av alla, men offentlig politik måste byggas från demokratiska principer och procedurer som medborgare och stat är överens om.

I rapporten återkommer vi till frågan om det lokala utvecklingsarbetets legitimitet vid flera tillfällen. Vi intresserar oss för hur legitimitet för den lokala utvecklingspolitiken kan skapas, beroende på hur lokala utvecklingspolitiska mål formuleras och genomförs. Vi undersöker också hur legitimitet kan skapas formellt och informellt inom den kommunala organisationen och i dess externa nätverk.

Tabell 1. Urval efter Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning och befolkningsstorlek

Huvudgrupp	Kommungrupp	Kommun	Antal invånare (2015)
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	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	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 storstadskommuner	Pendlingskommun nära storstad	Haninge	83 866

Källa: Sveriges kommuner och landsting 2017 och Statistiska centralbyrån 2016.

Metod och material

Intervjuer

Rapportens huvudsakliga empiriska material består av återkommande intervjuer – med politiker, projektledare och andra tjänstepersoner – i de tio kommuner som ingår i satsningen *Stärkt lokal attraktionskraft*. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Fem av projekten (Kramfors, Haninge, Härjedalen, Munkedal, Östhammar) har bytt projektledare under de tre år som projektet har pågått. Det innebär att vi över tid har fått ta del av olika projektledares uppfattningar om hur det lokala utvecklingsarbetet bedrivs.

En *första* intervjurunda genomfördes våren 2016. Här intervjuades 34 kommunala företrädare om hur de ser på det lokala utvecklingsarbete som bedrivs i deras respektive kommuner. Sammanlagt ingick sju kommunalråd och 27 kommunala tjänstepersoner i denna första undersökning. Politikerna som intervjuades var alla heltidsarvoderade kommunalråd och ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen. Tjänstepersonerna valdes ut för att de i relation till det lokala utvecklingsarbetet hade centrala och strategiska positioner i den kommunala organisationen. I gruppen återfinns till exempel kommunchef, ekonomichefer, utvecklingschefer/sekreterare, näringslivschefer/utvecklare, samhällsbyggnadschefer och planerare. Intervjuerna hade fokus på intervjupersonernas egna berättelser och upplevelser. Intervjuerna genomfördes enskilt, i par och i ett fåtal fall i grupper om maximalt fyra personer. I de inledande intervjuerna var frågorna öppna och breda då vi ville fånga upp de erfarenheter och uppfattningar som informanterna själva velat ge uttryck för.

En *andra* intervjurunda genomfördes våren 2017. Denna gång intervjuades projektledare och i enstaka fall även andra tjänstepersoner som varit involverade i projekten. Liksom i den första intervjurundan genomfördes alla intervjuer på plats i respektive kommun. Intervjuerna genomfördes i två delar. Först fick de intervjuade öppet och förutsättningslöst beskriva projektens status, vad som gjorts, vad som hänt och hur planen framåt ser ut. Sedan följde en så kallad semistrukturerad intervju där förutbestämda frågeställningar behandlades. Frågorna rörde då i huvudsak förankringsarbete och styrning av projekten.

En *tredje* intervjurunda genomfördes våren 2018. Här genomfördes tio intervjuer, dels på plats, dels via telefon. De intervjuade var vid detta tillfälle uteslutande projekt- eller processledare i respektive kommun. Dessa intervjuer syftade till att ge en bild av hur projektledarna uppfattade uppdraget att utveckla metoder för attraktionskraft, och till att ringa in de metoder för attraktionskraft som utvecklats och använts inom respektive projekt [se bilaga 1].

Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade. Det innebär att informanterna fått utrymme att reflektera fritt och att bidra med egna

tankar och idéer om saker som vi kan ha missat att fråga om (Bryman, 2011: s. 412f). I vår analys av intervjumaterialet har vår ambition varit att fånga hur kommunala företrädare själva uppfattar sina möjligheter att arbeta med lokal utveckling, hur de uppfattar utveckling och attraktionskraft och hur de beskriver de metoder de prövat och utvecklat inom ramen för insatsen *Stärkt lokal attraktionskraft*. Vi har intresserat oss både för det som sägs explicit och tydligt, och för det som inte nämns i intervjusituationen. Utgångspunkten har varit att det som sägs, liksom det som inte sägs, formar ramar för hur människor tänker kring ett visst fenomen (Bergström & Boreus, 2012). Dessa tankeramar är sedan formativa för hur människor handlar och agerar i olika situationer. Hur människor uttrycker sig om samhällsproblem, samhällsutveckling och sina egna roller och ställningstaganden är därför viktig information för den som vill förstå hur samhället utvecklas i olika avseenden.

Deltagande observation

Under perioden 2015–2018 har vi närvarat vid sju erfarenhetsträffar arrangerade av Tillväxtverket. På dessa träffar närvarar dels projektledarna i respektive kommun, dels de som ansvarar för insatsen på Tillväxtverket. I några fall har ytterligare någon representant för respektive kommun medverkat, exempelvis kommunstyrelsens ordförande, kommunchef eller näringslivschef. Vid någon av träffarna deltog representanter för kommunernas respektive regionorganisationer. Träffarna har ägt rum i Stockholm, Haninge, Vimmerby, Flen, Lidingö och Östersund.

Vår uppgift på erfarenhetsträffarna har varierat. I något fall har vi rapporterat våra delstudier. I andra fall har vi redogjort för tidigare forskning eller lett workshops eller gruppövningar utifrån ett givet tema. Vi har rest frågor som handlat om målformulering, om nätverksstyrning, om kommunikation, om lärande utvärdering, om politiskt entreprenörskap. Vår medverkan på erfarenhetsträffarna har inneburit att vi varit en del av ett av de sammanhang i vilket projektledarna formar sin uppfattning om sitt eget och andras lokala utvecklingsarbete. Våra inspel kan alltså ha haft betydelse för vilka svar vi fått i våra intervjuer, i våra enkäter och för hur de medverkande kommunerna valt att fylla i sina lägesrapporter. Hur man ser på vår eventuella påverkan beror mycket på i vilken metodtradition man verkar. I vissa metodtraditioner är man mån om att upprätthålla ett avstånd mellan forskaren och det beforskade fältet. Forskarens eventuella inverkan på fältet ses då som ett problem. I andra metodtraditioner – till exempel den interaktiva forskningen, aktionsforskningen, praktikforskning, lärande utvärdering och liknande (Syssner m.fl, 2016) – är interaktionen inte nödvändigtvis ett problem, utan snarare ett inslag som kan öka forskarens förståelse för vad som faktiskt sker på fältet, och som dessutom möjliggör att forskarens analys och slutsats blir betydelsefull för praktiken på både kort och lång sikt.

Dokumentanalys

De kommuner som ingår i Stärkt lokal attraktionskraft har lämnat in projektansökningar som beviljats av Tillväxtverket. Ansökningarna ingår som en del i vårt empiriska material. Utöver detta har kommunerna lämnat lägesrapporter till Tillväxtverket två gånger per år. Dessa lägesrapporter har utgjort ett viktigt material för oss. De ger emellertid inte den rika och mångfacetterade bild som intervjuer och deltagande observationer kan göra. Snarare är de avskalade och i viss mening ganska torftiga. Likväl ger de en tydlig indikation på vad kommunerna tror är viktigt att redovisa för Tillväxtverket i samband med att man begär ersättning för de kostnader man haft i projektet. De skriftliga dokument som ingår i vårt material beskrivs i källförteckningen sist i rapporten.

Enkät

Ett av de kapitel som ingår i rapporten bygger på en enkätundersökning som genomfördes våren 2018. Enkätundersökningen gjordes för att öka kunskapen om hur projektledarna ser på sin roll i den lokala policyprocessen. För att öka antalet respondenter skickades enkäten inte enbart till de som varit projektledare för insatsen Stärkt lokal attraktionskraft, utan också till projektledare inom tre andra Tillväxtverksfinansierade insatser. Samtliga respondenter har alltså någon gång arbetat som projektledare i något av Tillväxtverkets projekt för lokal utveckling. Undersökningen genomfördes under perioden 26 januari–14 februari 2018.

Representativitet

En viktig metodfråga rör de undersökta kommunernas representativitet. Samtliga kommuner i undersökningen har tagit initiativ till att ingå i en statlig satsning. De har skrivit en projektplan som beviljats finansiering av Tillväxtverket och i flera fall också medfinansiering av regionala aktörer. Detta talar för att dessa kommuner i någon mening kan vara a-typiska. De kan antas vara mer resursstarka än kommuner i allmänhet, eftersom de skrivit en ansökan som blivit beviljad. Men de skulle också kunna vara mer resurssvaga än genomsnittskommunen, eftersom de ansöker om externt stöd för att arbeta med stärkt lokal attraktionskraft. I studien kartlägger och analyserar vi kommunala företrädares syn på hur frågor om lokal utveckling och attraktionskraft hanteras på kommunal strategisk nivå.

Eftersom vi saknar kontrollgrupp av kommuner som inte ingår i en statlig satsning vet vi inte om kommunernas arbete eller om de kommunala företrädare vi intervjuat skiljer sig från andra kommuner på något sätt. Vi tror emellertid inte att de resultat vi kommer fram till kan förklaras av att de studerade kommunerna ingår i en statlig satsning eller att de på annat sätt systematiskt skiljer från svenska kommuner i allmänhet. Snarare finns det anledning att tro att liknande mönster också finns i andra kommuner där man

gör insatser för att främja lokal utveckling och för att stärka det man uppfattar som lokal attraktionskraft. I sitt urval av pilotkommuner eftersträvade Tillväxtverket en geografisk spridning över landet och ett urval av både små och stora kommuner. Det gör att vi tror att de tio pilotkommunerna på ett tillfredsställande sätt representerar den svenska kommunsektorn.

Vidare menar vi att de resultat vi får fram efter att ha följt tio utvecklingsprojekt under tre år kan säga någonting intressant om lokalt utvecklingsarbete generellt i de studerade kommunerna. Detta eftersom de studerade projekten, liksom de som arbetar i projekten, inte är separerade från det ordinarie arbetet i den kommunala förvaltningen. Vi återkommer till den frågan när slutsatserna diskuteras.

En annan metodfråga handlar om undersökningens validitet. Vad kan vårt material – intervjuer, dokument, observationer och en mindre enkät – säga oss om lokalt utvecklingsarbete i svenska kommuner? Vi tror att bredden i materialet gör att vi kan uttala oss om hur arbetet för lokal utveckling och attraktionskraft går till i svenska kommuner. Vi vet av erfarenhet att informanternas anonymitet gör det lättare för dem att berätta om hur de faktiskt upplever sina möjligheter att arbeta med lokal utveckling. Samtidigt utgår vi i vår analys från att intervjupersonernas svar är *situerade*, det vill säga formade av sin sociala position. Intervjupersonerna är alla väl förtrogna med det lokala utvecklingsarbetet, men deras svar ska inte ses som neutrala eller som direkta avspeglingar av samhället. Ändå ger det de säger en intressant bild av hur det lokala utvecklingspolitiska fältet *uppfattas* av de kommunala företrädarna, det vill säga politiker och tjänstepersoner som har centrala positioner i det här sammanhanget, och av vilka spänningar och utmaningar som finns.

Etik

Samtliga intervjupersoner har anonymiserats i texten. Varken namn, titel eller kommun kan kopplas till ett citat eller en referens i texten. Anonymiteten stärker intervjupersonernas möjligheter att vara öppenhjärtiga i intervjuerna och minskar risken för att de intervjuade av strategiska eller andra skäl förvanskar sina svar eller sitt sätt att prata om vissa frågor.

Disposition

Rapporten bygger på ett antal delstudier som haft fokus på olika frågor och tematiser. Inledningen ovan kan tillsammans med redogörelserna för teoretiska utgångspunkter och metodval bidra till att sätta varje kapitel i ett sammanhang. Vår ambition är dock att varje kapitel i denna rapport ska kunna läsas fristående och oberoende av varandra.

I kapitel 2 skriver vi om målen för den lokala utvecklingspolitiken och om hur kommunerna arbetar – eller vill arbeta – med att nå dessa mål. I kapitel 3 skriver vi om de metoder som kommunerna uppges att de arbetar

med för att främja lokal utveckling och attraktivitet. I kapitel 4 skriver vi om vilka insatser som kan ligga till grund för legitimitetsskapande för det lokala utvecklingsarbetet, i den kommunala organisationen och i dess omvärld. I kapitel 5 skriver vi om vilken roll de utvecklingsprofessionella har i arbetet med att utveckla, fatta beslut om, implementera och utvärdera insatser som syftar till att främja utveckling och attraktionskraft i svenska kommuner.

2. Målbilder och genomförande i lokalt utvecklingsarbete

I den här studien har vi följt tio kommuner som alla ingår i Tillväxtverkets satsning *Stärkt lokal attraktionskraft*. Inledningsvis ville vi skapa oss en uppfattning om hur de kommunala företrädarna ser på sina möjligheter att arbeta med lokal attraktionskraft och utveckling mer generellt. Vi valde därför att intervjua 34 kommunala företrädare om hur de ser på det lokala utvecklingsarbetet i sina respektive kommuner. Frågorna vi ställde var öppna och syftade till att fånga informanternas erfarenhet av och uppfattningar om det lokala utvecklingsarbete som redan bedrevs i kommunen. Vi ställde frågor om hur lokal utveckling och attraktionskraft hanteras på kommunal strategisk nivå, i synnerhet i relation till andra lokala aktörer.

Efter denna första intervjurunda kunde vi konstatera att flera av de kommunala företrädarna uppehöll sig vid två övergripande tematiker. De talade dels om de *målbilder* som finns för kommunens arbete med lokal utveckling, dels om kommunens övergripande strategier för *genomförande* av lokalt utvecklingsarbete. I detta kapitel går vi igenom var och en av dessa två tematiker.

Vår slutsats är att det finns tydliga ideal för hur det lokala utvecklingsarbetets mål och genomförande bör se ut. De flesta av de vi intervjuat förespråkar en situation där kommunen har tydliga och väl avgränsade mål för det lokala utvecklingsarbetet samtidigt som man genomför dessa mål i breda samarbeten med andra aktörer i samhället. På samma gång kan vi konstatera att det är just ett ideal; flera av de undersökta kommunerna tycks ha förhållandevis diversifierade mål, samtidigt som man inte riktigt förmår samverka med andra aktörer i den utsträckning som man själv önskar. Vår slutsats är också att det sätt på vilket kommunen förhåller sig till det lokala utvecklingsarbetets målbilder och genomförande kan ha betydelse för det lokala utvecklingsarbetets legitimitet. Detta beskrivs dels nedan, dels i Delstudie 1 (se Olausson & Syssner, 2017).

Målbild för lokalt utvecklingsarbete

Utvecklingspolitiska mål kan uttryckas på olika sätt. I vissa fall är målet att stärka den lokala attraktionskraften. I andra fall beskrivs målen snarare i termer av konkurrenskraft eller i termer av hållbarhet och tillväxt. I texten som följer uppehåller vi oss inte särskilt mycket vid målens innehåll. I stället intresserar vi oss för informanternas uppfattningar om mål mer generellt. Vi redogör för vilken betydelse som informanterna tycker att målbilder har för lokal utveckling över huvud taget. Vår uppfattning är att informanterna återkommer till två huvudfrågor. För det första diskuterar de i vilken mån kommunen som organisation har eller bör ha samlande mål och visioner för sin egen verksamhet. För det andra återkommer de till en diskussion om

huruvida det finns eller bör finnas ett gemensamt mål som samlar fler aktörer än kommunorganisationen i det lokala utvecklingsarbetet.

Målbild i den kommunala organisationen

Den dominerande uppfattningen tycks vara att kommunen *bör* ha en övergripande målbild som samlar alla verksamheter och pekar ut en gemensam riktning. En nästintill lika dominerande uppfattning är emellertid att en sådan bild inte finns. I stället vittnar intervjupersonernas svar om en avsaknad av gemensamma övergripande mål och brist på förvaltningsöverskridande koordinering och samarbetsförmåga.

Ett kommunalråd (Kommunalråd, kommun D) skiljer mellan verksamhetsmål, vilket han tycker finns på sina håll i den kommunala förvaltningen, och övergripande samhällsmål, vilket han upplever saknas. En tjänsteperson från en annan kommun uttrycker på liknande sätt att man saknar en kommunövergripande målbild, även om det i vissa verksamheter och områden finns en tydligare bild av vart man är på väg (Tjänsteperson, kommun A). En annan tjänsteperson berättar att det under lång tid i kommunen har saknats ett långsiktigt perspektiv och att "vi har sprungit som yra höns" i utvecklingsarbetet (Tjänsteperson, kommun I). En tredje menar att en tydligare målbild skulle göra det lättare för politiken och förvaltningen att arbeta långsiktigt i stället för att som nu fokusera på "nästa års investeringar och vad som ska hända på kort sikt" (Tjänsteperson, kommun B).

När en övergripande målbild saknas, menar såväl politiker som tjänstepersoner, tenderar utvecklingsinsatser att bli av mer tillfällig karaktär, snarare än del av en långsiktig plan. Flera informanter menar att lokala utvecklingsinsatser ofta initieras och drivs av enskilda personer. Utvecklingsarbetet tenderar då att bli ad hoc-mässigt och kortsiktigt (exempelvis Kommunalråd, kommun B och D samt Tjänsteperson, kommun B). Personligt drivna utvecklingsinsatser framhålls som problematiska överlag, men problematiken blir extra tydlig när drivande personer lämnar sina uppdrag eller tjänster. Personalombyten på viktiga positioner anses skapa orimliga svängningar (Tjänsteperson, kommun C).

Målbild i lokalsamhället

Våra informanter uppehåller sig inte bara vid målbilden för den egna organisationen. De menar dessutom att målbilden för den lokala utvecklingen är splittrad. I lokalsamhället – bland medborgare, föreningsliv och näringsliv – finns en mångfald av perspektiv och preferenser. Denna mångfald beskrivs av våra informanter som ett problem. Då kommunen inte kan bedriva lokalt utvecklingsarbete isolerat från det omgivande samhället krävs det, menar flera av de intervjuade, en någorlunda samstämmig målbild, inte bara inom den kommunala organisationen utan också i lokalsamhället i stort. Två tematiker kopplade till en samhällelig målbild återkommer i våra intervjuer: idén om

tydlighet och transparens och idén om demokratiskt deltagande.

Den *första* tematiken handlar om tydlighet och transparens. Informanterna menar att kommunen borde öka sin tydlighet och transparens inför vad som ryms eller kan rymmas inom ramarna för kommunens lokala utvecklingsarbete. Det kan enligt informanterna göras genom att kommunen kommunicerar en skarpare målbild för den lokala utvecklingen.

Bristen på rak och tydlig kommunikation framhålls som den enskilt viktigaste bidragande orsaken till konflikter, missförstånd och misstro mellan kommunen och andra lokala aktörer. En mer skarpt formulerad målbild skulle enligt informanterna göra det lättare att kommunicera med medborgare eller företagare.

Den *andra* tematiken handlar om ökat demokratiskt deltagande. Informanterna menar att kommunen i ökad omfattning direkt bör väga in medborgarnas, föreningslivets och företagets åsikter i målbildsarbetet. Detta för att kunna nå fram till en målbild med förankring i hela lokalsamhället. Återigen poängteras att lokal utveckling inte är någonting som kommunen kan driva själv och att det därför finnas en bred samsyn.

Att genomföra lokalt utvecklingsarbete

I intervjuerna återkommer informanterna till hur kommunen genomför eller *bör* genomföra lokal utvecklingspolitik på en mer generell och övergripande nivå. I intervjumaterialet kan vi urskilja två delvis olika perspektiv på kommunens roll i genomförandet av lokal utvecklingspolitik. Det *första* perspektivet betonar kommunen som ensam utvecklingsaktör. Här beskrivs kommunen som en aktör som sällan interagerar med näringslivet, civilsamhället eller med andra offentliga aktörer på lokal, regional eller statlig nivå. I flera fall uppger våra informanter att det är så deras kommun arbetar, ensamt och utan att ingå i strategiska allianser eller i breda nätverk. Detta sätt att arbeta på beskrivs inte som ett ideal. Snarare beskrivs detta arbetsätt som mycket problematiskt.

Det *andra* perspektivet betonar kommunen som en del i ett bredare sammanhang av utvecklingsaktörer. En tjänsteperson menar att kommunen varken kan eller ska driva allt utvecklingsarbete på egen hand. I stället bör fokus vara på att samordna och skapa en röd tråd i vad som görs av olika aktörer i kommunen som helhet (Tjänsteperson, kommun F). Flera av de intervjuade menar att det kan vara svårt att få stöd för det lokala utvecklingsarbete som kommunen initierar. De vittnar om att kommunen har svårt att väcka engagemang för interaktivt lokalt utvecklingsarbete. De lyfter fram att det hos medborgare såväl som företagare kan finnas en bild av kommunen som en inåtvänd organisation som hanterar sina åligganden dåligt (Kommunalsråd, kommun A och B samt Tjänsteperson, kommun C och A). Ett dåligt rykte i framför allt det lokala näringslivet gör det svårt för kommunen att få igång en mer kontinuerlig dialog (Flera Tjänstepersoner, Kommun I).

Några av våra informanter menar att kommunen måste vara mer flexibel och samarbetet med samhället mer dynamiskt. "I olika perioder ska kommunen vara olika drivande", säger en tjänsteperson och syftar på att en viss fråga kan ägas av en annan aktör men behovet av stöd från kommunen kan variera i olika perioder, vilket kommunen måste vara lyhörd inför (Tjänsteperson, kommun E och I). Flera av dem vi intervjuat poängterar att kommunen måste bli bättre på att skapa grundläggande förutsättningar för andra aktörers utvecklingsarbete, men också att kommunen på ett effektivare och mer systematiskt sätt måste hantera de förfrågningar och initiativ som andra aktörer vänder sig till kommunen med (Tjänsteperson, kommun F).

Fyra typer av kommuner

Sammantaget har vi alltså kunnat konstatera att informanterna uppehåller sig vid två övergripande teman, mål och målbilder, respektive de lokala utvecklingsinsatsernas implementering och genomförande. I texten som följer kommer vi att presentera en modell som hjälper till att ytterligare sortera, strukturera och analysera informanternas berättelser. Modellen är i grunden enkel. Den tar fasta på informanternas upptagenhet vid mål och målformuleringar och på deras intresse för de lokala utvecklingsinitiativens genomförande. Dessa två tematiker bildar två analytiska dimensioner som kan hjälpa oss att förstå och tolka informanternas erfarenheter på en mer övergripande och principiell nivå.

Två dimensioner i lokalt utvecklingsarbete

Den första dimensionen kallar vi för *målbildsformulering*. Baserat på informanternas berättelser ser vi att det förenklat finns två ideal och praktiker för hur målbilder formuleras. Den enhetliga målbildens ideal och praktik refererar till en situation där en enhetlig och övergripande målbild vägleder hela den kommunala organisationens arbete för lokal utveckling. Den pluralistiska målbildens ideal och praktik refererar till en situation där olika delar av den kommunala organisationen har olika målbilder och där kommunens lokala utvecklingsarbete över tid kan svara upp mot olika och inte sammanhängande utvecklingsmål.

Den andra dimensionen kallar vi för *genomförande*. Även här ser vi att det finns olika idéer om hur kommunen ska verka i genomförandet av det lokala utvecklingsarbetet. Mycket förenklat kan vi skilja på två praktiker eller ideal: det interaktiva och det enskilda. Det enskilda genomförandets ideal och praktik beskriver en situation där kommunen på egen hand genomför insatser utan att kräva eller efterfråga inblandning av andra aktörer. I ett interaktivt genomförande av den lokala utvecklingspolitiken samarbetar kommunen i stället med en rad lokala aktörer. Våra två analytiska dimensioner kan nu gestaltas av två axlar:

Målbildsformulering

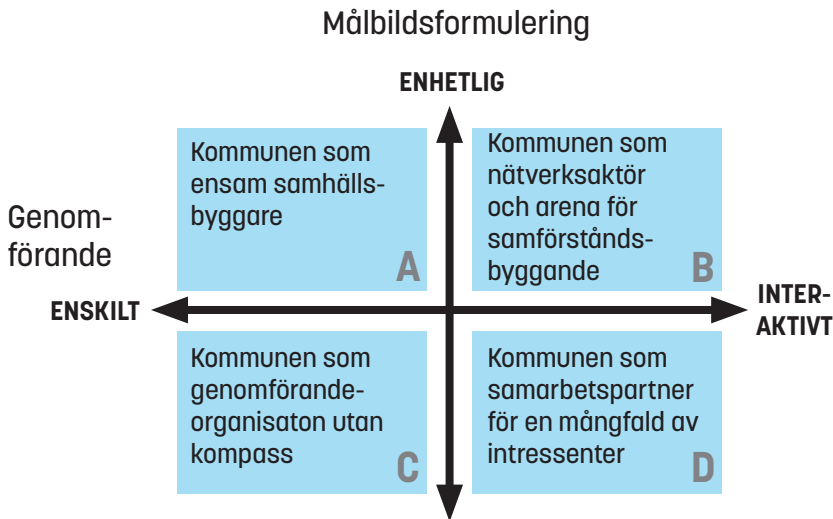


Genomförande



Figur 2. Dimensioner för analys av lokalt utvecklingsarbete.

Om vi korslägger dessa axlar får vi en modell som illustrerar fyra olika kommuntyper. Här vill vi poängtera att de fyra kommuntyperna inte är direkta empiriska observationer. Ingen kommun passar helt och fullt in i någon av rutorna nedan. De olika kommuntyperna ska i stället ses som idealtyper som kan hjälpa oss att förstå en verklighet som är långt mycket mer komplicerad



Figur 3. Den lokala utvecklingspolitikens kommuntyper.

Modellen presenterar fyra idealtyper för hur kommuner på ett övergripande principiellt plan kan arbeta med lokal utveckling. Modellen kan vara vägledande för empiriska analyser av frågekaraktern "Hur arbetar en specifik kommun med lokal utveckling?". Modellen kan även vara vägledande för normativa analyser av frågekaraktern "Hur bör en specifik kommun arbeta med lokal utveckling?".

Fyra kommuntyper och politisk legitimitet

De fyra idealtyperna ovan kan beskrivas och förstås på olika sätt. Nedan väljer vi att reflektera kring dessa kommuntyper utifrån ett legitimitetsperspektiv. Det innebär att vi intresserar oss för hur legitimitet för det lokala utvecklingsarbetet genereras i respektive kommuntyp. Legitimitetsperspektivet är viktigt. Utan legitimitet kan inte offentliga organisationer eller institutioner överleva över tid (Rothstein, 2010: 127 ff.). I texten som följer resonerar vi kort kring grunden för politisk legitimitet för var och en av de fyra idealtyperna. Avsikten är inte ge en heltäckande redogörelse utan snarare att initiera ett legitimitetsperspektiv, att resonera kring potentiella legitimitetsproblem och att samtidigt ge modellen en mer ingående beskrivning.

I övre rutan till vänster, ruta A, har vi en kommun som formulerar en enhetlig målbild för den kommunala organisationens lokala utvecklingsarbete och som arbetar enskilt i riktning mot målbilden. Utan inblandning av andra aktörer i genomförandefasen kan kommunen upprätthålla en stark kontroll över hela processen: från målbildsformulering till genomförande. Här kan legitimiteten hämtas ur beslutskedjans inputskede, utifrån den politiska jämlikhetens ideal. Politisk jämlikhet lyfts fram, bland annat av demokratiteoretikern Robert Dahl, som ett fundament i demokratiskt beslutsfattande (Dahl, 2007). Genom hög grad av oberoende från andra aktörer blir de allmänna valen till kommunfullmäktige den enda kanalen in för politiskt inflytande, vilket i sin tur skapar hög grad av politisk jämlikhet eftersom röstning i allmänna och lika val är den demokratiska procedur vi känner som lever upp till de högsta nivåerna av just politisk jämlikhet. Å andra sidan kan denna kommuntyp också kritiseras för en bristande inputlegitimitet då de politiska systemen för beslutsfattande kan uppfattas som slutna och som mindre mottagliga än mer interaktiva kommuntyper. Det kan helt enkelt vara svårt för väljaren att uppfatta vems och vilka värden och idéer som ligger till grund för den policy som utvecklas.

I övre rutan till höger, ruta B, har vi en kommun som formulerar en enhetlig målbild för det lokala utvecklingsarbetet och som arbetar i interaktion med andra aktörer för att förverkliga den målbilden. Ett problem är att det rimligtvis bara är de som sluter upp kring den aktuella målbilden som är villiga att aktivt arbeta mot den tillsammans med kommunen. I våra intervjuer kan vi urskilja strategier för att skapa legitimitet hos nyckelaktörer och få dem att vilja delta i genomförandet av den lokala utvecklingspolitiken. Strategierna känns igen från bland annat det som kommit att kallas *den korporativa modellen*, nämligen att ge nyckelaktörer vägar till inflytande över politik som är tänkt att påverka dem själva. Här väcks emellertid frågan om det är möjligt att kombinera den politik som har störst stöd bland medborgarna med utvalda nyckelaktörers intressen i centrala utvecklingsfrågor. Om inte så kan kommunen hamna i en situation där man måste välja mellan ”korporatism” och politisk jämlikhet, vilket kan skapa legitimitetsproblem, antingen hos den breda befolkningen eller bland de aktuella nyckelaktörerna. Emellertid

ser vi i våra intervjuer att denna typ av farhågor effektivt stöts undan av en deliberativ demokratisyn. Våra informanter uttrycker både förhoppningar och övertygelse om att interaktion mellan kommunen och medborgarna, föreningslivet och näringslivet ska leda till en ökad samsyn. Detta ligger i linje med det deliberativa demokratiidealets tro på att det går att diskutera sig fram till en lösning som alla är nöjda med.

I nedre rutan till vänster, ruta C, har vi en kommun som arbetar enskilt i lokala utvecklingsfrågor men som inte formulerar någon enhetlig målbild för det arbetet. Avsaknaden av en enhetlig målbild som kan kommuniceras till väljarna i en politisk avsiktsförklaring gör det omöjligt att påvisa stark legitimitet i inputskedet. Det går helt enkelt inte att ge sitt samtycke vid valurnan om det inte finns något tydligt politiskt program att ge sitt samtycke till. I det här fallet skapas inte heller inputlegitimitet genom utvecklade dialoger med företag eller medborgare i allmänhet. I stället menar vi att den här kommunen måste bygga på en outputorienterad legitimitet, där resultat snarare än beslutsfattandets former är det väsentliga. Detta sätt att arbeta i lokala utvecklingsfrågor kan uppfattas som legitimt så länge kommunen levererar output i nivå med medborgarnas förväntningar. Det uppenbara problemet här är vad som händer om kommunens output inte längre uppfattas som tillräcklig för att tjäna som legitimitetsgrund. Med oklara former för demokratiskt beslutsfattande finns en överhängande risk för legitimitetskris i denna typ av kommun.

I nedre rutan till höger, ruta D, har vi en kommun som arbetar i interaktion med andra i lokala utvecklingsfrågor men utan att göra det med vägledning av en enhetlig målbild för kommunens utveckling. Kommunen skulle kunna beskrivas som *reaktiv* snarare än *proaktiv*, vilket innebär att kommunen reagerar på vad andra aktörer gör i fråga om lokal utveckling. I teorin kan den här typen av kommun hämta legitimitet ur beslutskedjans inputskede. Så länge alla (medborgare, föreningsliv och näringsliv) kan vara delaktiga i att forma kommunens diversifierade utvecklingsarbete på lika villkor kan den politiska jämlikheten anses vara god. Tidigare studier tyder ändå på att det effektiva deltagandet minskar i takt med att den individuella insatsen för demokratiskt deltagande höjs (Verba m.fl, 1995). Det innebär att deltagardemokratiska modeller, som kräver en omfattande insats från medborgaren, i praktiken leder till ojämnt politiskt inflytande och minskad politisk jämlikhet.

För tre av modellens fyra kommuntyper har vi skisserat ett resonemang kring kommunens så kallade inputlegitimitet. I det fjärde fallet (kommuntyp C) är det svårt att formulera några övertygande argument för legitimitet i beslutsfattandets procedurer. I stället är vi hänvisade till att resonera kring outputlegitimitet. Vi vill för tydlighetens skull poängtera att outputlegitimitet är en möjlig grund för legitimitet även i de övriga tre kommuntyperna. Så länge resultaten av en besluts- och genomförandeprocess uppfattas som goda kan det vara gott nog för att besluts- och genomförandeprocessen som sådan ska uppfattas som legitim.

Avslutande reflektioner

Med vår modell vill vi beskriva att det bland kommunala företrädare finns uppfattningar om hur mål för det lokala utvecklingsarbetet dels utarbetas i dag, dels hur de borde utarbetas i en ideal situation. Vi vill också beskriva att det bland kommunala företrädare finns olika uppfattningar om hur den lokala utvecklingspolitiken genomförs och hur den borde genomföras.

Sammantaget kan vi se att flera kommunrepresentanter har hög igenkänning med ruta C, alltså med en situation där kommunen som organisation dels saknar en samlande målbild, dels genomför den lokala utvecklingspolitiken relativt ensam, snarare än i samverkan med andra aktörer i samhället. Flera av dem vi intervjuat uttrycker att de upplever detta som problematiskt. I stället vill de röra sig i riktning mot ruta B, det vill säga mot en situation där det finns tydliga övergripande mål som implementeras i bred samverkan med andra aktörer i lokalsamhället. Samtidigt finner vi ett fragmentariskt stöd för att kommunen som organisation snarare bör röra sig i riktning mot ruta D. De informanter som ger uttryck för en sådan hållning menar att kommunen som organisation måste ”haka på där det händer grejer”, eller respondera på och stödja initiativ som kommer från näringslivet.

Vår första reflektion här är att idén om den interaktiva samhällsstyrningen har ett mycket starkt stöd i kommunerna. Många av de kommunrepresentanter vi intervjuat ger uttryck för att kommunen som organisation borde bli en mer utpräglad nätverksaktör, som implementerar den lokala utvecklingspolitiken i samarbete med externa aktörer.

Vår andra reflektion är dock att det förefaller vara sämre bevänt med den interaktiva samhällsstyrningen i praktiken, åtminstone när det gäller frågor som är av strategisk relevans för den lokala utvecklingen och sett ur ett kommunalt tjänstepersonsperspektiv. Detta ger en liten men intressant indikation på att litteraturen om interaktiv styrning och nätverksstyrning i vissa avseenden beskriver ett styrningsideal snarare än en styrningspraktik. Vi är inte ensamma om att göra en sådan reflektion. Bland andra Holzinger m.fl. (2006) har pekat på en betydande diskrepans mellan försvaret av governancestyrning som idé och den faktiska implementeringen av dylika styrningsmekanismer.

Vår tredje reflektion är att pluralism och mångfald av preferenser och intressen uppfattas som problematiskt av dem vi intervjuat. I de flesta av kommunerna som ingår i vår studie torde det finnas lokala utvecklingsagendor och lokala utvecklingspolitiska mål som kommunen som organisation, och som ibland även de aktörer som verkar i kommunen varit med och utarbetat. Dessa verkar emellertid inte vara levande i den meningen att de uppfattas som betydelsefulla och vägledande för det lokala utvecklingsarbetet. Enhetlighet vad gäller mål – både för den kommunala organisationen och för en vidare krets av samhällsaktörer – är alltså ett tydligt ideal bland dem vi intervjuat.

3. Metoder för lokal attraktionskraft

Enligt det uppdrag som Tillväxtverket fick av Näringsdepartementet skulle Tillväxtverket ge stöd till svenska kommuner för att de ska kunna förbättra sin attraktionskraft. I insatserna skulle fokus ligga på ”att pröva och utveckla metoder” för lokal attraktionskraft (Regeringen 2014). I det här kapitlet kommer vi för det *första* att diskutera begreppet attraktionskraft. Hur används begreppet lokalt? Vad uppfattar de som leder och driver projekten att lokal attraktionskraft *är*? Hur översätts begreppet i en lokal praktik? För det *andra* kommer vi att undersöka hur själva metodbegreppet förstås i en lokal kontext. Vad är en metod, enligt de som får i uppdrag att utveckla den? Talar man alls om metoder eller använder man andra begrepp när man beskriver sitt utvecklingsarbete? För det *tredje* kommer vi att kartlägga vilka metoder som utvecklats inom insatsen. Vad har kommunerna faktiskt gjort inom sina respektive projekt?

Idéer om lokal attraktionskraft

I det underlag som låg till grund för Näringsdepartementets uppdrag till Tillväxtverket stod tre dimensioner av attraktivitet och tre olika målgrupper i centrum. Dels fokuserade man på tre övergripande målgrupper: boende, besökare, och företagare, dels på tre aspekter av attraktivitet: den fysiska miljön, offentlig och kommersiell service samt kultur, attityder och förhållningssätt inom den kommunala organisationen och i lokalsamhället.

När vi frågat tjänstepersonerna inom *Stärkt lokal attraktionskraft* vad de tycker att attraktionskraft är eller skulle kunna vara har vi fått lite olika svar. Flera av dem vi intervjuat måste stanna upp för att kunna besvara frågan. Några tycker att frågan är svår och att begreppet attraktionskraft är svårt att precisera.

För mig handlar attraktionskraft om hur man förädlar en trakts kultur och geografi så att man får något mer tillbaka från betraktaren, oavsett om betraktaren är en besökare, företagare eller inflyttare. Attraktionskraft blir det först i det fall man kan skapa ett mervärde utifrån det som bara syns. Förädlingen ligger i hur människorna och företagen som finns på orten agerar för att bredda sin attraktivitet. (Tjänsteperson, kommun J).

Det som lockar besökare, det ska vara en reseanledning, att komma hit till oss. Antingen för att det är attraktivt genom att det är vackert eller för att vi har besöksmål som lockar eller helheten i sig, det kan vara läget (Tjänsteperson, kommun G).

De medverkande kommunerna har valt att rikta sig till olika målgrupper. Flera av kommunerna har genomfört studier och kartläggningar för att identifiera

vad de som bor i kommunen uppfattar som attraktivt i just deras kommun (exempelvis kommun C, G och J). Om man lyckas fånga och vidareutveckla det som de boende uppskattar kommer dessa att direkt och indirekt bli goda ambassadörer för kommunen, är argumentet. Andra insatser har i stället tillfälliga besökare, presumtiva inflyttare och/eller nya företag som målgrupp (exempelvis Tjänsteperson, kommun F och A). Samtidigt är det flera som understryker att det som gör en plats attraktiv för en målgrupp ofta också gör att den är attraktiv för andra målgrupper.

När projektledarna pratar om attraktivitet så gör de ofta det på ett konkret och verksamhetsnära sätt. Flera tjänstepersoner (kommun A, E, D, I, J) likställer attraktionskraft med trivsel. Den fysiska platsen beskrivs som viktig, även om få fördjupar sig i vad det är som gör en fysisk plats attraktiv eller trivsam. Flera framhåller också att service är en viktig faktor för att människor ska kunna trivas i sin vardag, och de anser att en plats där det finns barnomsorg, förskola, skola och grundläggande kommersiell service är en attraktiv plats. Fler än hälften av informanterna (kommun A, C, D, E, F, G och I) menar också att kommunorganisationens sätt att fungera är helt avgörande för förmågan att skapa lokal attraktionskraft. De menar att en väl fungerande kommunorganisation är centralt för företagare som vill etablera, driva och utveckla verksamhet i kommunen.

Ett annat tema i intervjuerna handlar om tillit och dialog. Flera av de intervjuade menar att det är viktigt att den kommunala organisationen har ett tydligt medborgarfokus och ger utrymme för kontinuerlig dialog. Utvecklingsarbetet beskrivs då som något kontinuerligt och som en ständigt pågående process (Tjänsteperson, kommun D, E och I). En av projektledarna menar att medborgare och företagare måste känna förtroende för den kommunala organisationen för att utvecklingsarbetet ska kunna fungera. Här återkommer uppfattningen att en nöjd invånare blir en god ambassadör för kommunen.

”Är det grus mellan kommun och näringsliv/föreningsliv så tar det väldigt mycket på en kommuns utvecklingskraft. Kan man vända det till sin favör tror jag man kan vinna väldigt mycket på det. Det skapar attraktionskraft. (Tjänsteperson, kommun I)

Sammantaget landar de flesta intervjuerna i att lokal attraktionskraft handlar om att det finns trivsel på en plats. En attraktiv plats har, enligt informanterna, bra service, den präglas av en hög grad av tillit och har ett starkt socialt kapital. Informanterna lyfter också fram att en väl fungerande kommunal organisation är viktig för den lokala attraktiviteten.

Idéer om metoder

Flera statliga dokument (se t.ex. Nutek, 2007:15; Regeringen 2014; SOU 2017:95; Tillväxtanalys, 2014) återkommer till begrepp som metoder och

verktyg. Samtidigt är det inte uppenbart vad som avses med en metod. Vad är en metod enligt Näringsdepartementet, och hur uppfattas och används begreppet av de som ska arbeta med att utveckla just metoder? När vi ställt den frågan i våra intervjuer är det få av projektledarna som haft en tydlig uppfattning om vad en metod är eller en bestämd idé om vad som kännetecknar en metod och hur en sådan kan beskrivas. Tre av tio informanter svarade inte på frågan (Tjänsteperson, kommun B, F och I). Tre andra informanter sa uttryckligen att metodbegreppet är svårt att förhålla sig till (Tjänsteperson, kommun D, H och I). Flera av de intervjuade svarade genom att ge exempel på insatser och aktiviteter de gjort under sina respektive projekt.

Metod är ett sätt att göra saker på, ett sätt att nå resultat på? Kan-ske? Väger att nå resultat. (Tjänsteperson, kommun D)

Trots informanternas svårigheter att precisera vad de uppfattar som en metod kan vi urskilja vissa återkommande tematiker i deras svar. Några av informanterna säger att en metod är att likna vid ett tillvägagångssätt eller arbetssätt som är *systematiskt*. Någon informant menar att en metod kan liknas vid ett mer teoretiskt utarbetat tillvägagångssätt (som i och för sig behöver anpassas för att kunna fungera i ett visst sammanhang) (Tjänsteperson, kommun C). Flera informanter menar att en metod är att likställa med ett tillvägagångssätt som är tydligt i något avseende, till exempel vad avser rollfördelning (Tjänsteperson, kommun G), samverkan (Tjänsteperson, kommun H) eller målsättning (Tjänsteperson, kommun D, E och H). Två av dem vi talat med menar att en metod helst ska gå att upprepa eller kopieras av en annan kommun (Tjänsteperson, kommun A och J).

En metod bygger egentligen på någon form av systematik eller är ett sätt för att egentligen nå syfte och mål med någonting, väldigt förenklat. (Tjänsteperson, kommun E)

I den bästa av världar är metod något man jobbar igenom, och i olika sammanhang ska man kunna använda en likartad metod. Transparens, uppföljningsbarhet är centralt. (Tjänsteperson, kommun J)

Sammantaget kan vi konstatera att det bland de projektledare som intervjuats inte finns någon enad uppfattning om vad en metod *är*. Frågan uppfattades som svår att besvara, flera svarade inte alls och andra hade svårigheter att fylla begreppet med innehåll. För oss är denna osäkerhet ett empiriskt fynd och ett intressant resultat i sig självt. Inte heller på statlig nivå – i Näringsdepartementets direktiv eller i Tillväxtverkets utlysning – diskuteras eller preciseras vad en metod är. Hela insatsen *Stärkt lokal attraktionskraft* syftar till att använda och utveckla metoder, men det saknas alltså en övergripande metoddefinition samtidigt som de medverkande kommunerna själva har en ganska vag uppfattning om vad som egentligen utgör en metod.

Metoder för stärkt lokal attraktionskraft

I vår genomgång har vi intresserat oss för hur kommunerna själva beskriver sina insatser inom *Stärkt lokal attraktionskraft*. Den övergripande bilden är att kommunerna tagit sig an uppgiften att stärka attraktionskraften på väldigt varierande sätt. Vissa kommuner har haft ett tydligt mål och utvecklat en metod för att nå detta mål. Andra kommuner har varit mer otydliga i sitt sätt att beskriva sina insatser, men efter hand utvecklat vad de själva uppfattar som metoder.

De ansökningar som kommunerna lämnade in till Tillväxtverket hade fokus på en del olika verksamhetsområden. Flera av kommunerna har haft fokus på besöksnäringen (Flens kommun, 2015a; Munkedals kommun, 2015a; Överkalix kommun, 2015a). Några har haft fokus på företag eller exploatörer (Gotland, 2015a; Surahammars kommun, 2015a; Östhammars kommun, 2015a). En kommun skulle ta fram en stadsutvecklingsplan (Haninge kommun, 2015a) och en ville fokusera på mjuka, sociala värden och hur de skulle förbättra sitt arbete inom detta område (Vimmerby kommun, 2015a). En annan skulle försöka visualisera sin samhällsplanering på ett tydligare sätt (Härjedalens kommun, 2015a). I en kommun ville man bygga attraktionskraft inifrån, genom att ändra kommunala tjänstepersoners och politikers sätt att



Figur 4. Metoder för lokalt utvecklingsarbete.

tala med sina medborgare (Kramfors kommun, 2015a). Bilaga 1 visar på ett översiktligt sätt vilka de deltagande kommunerna varit, vilken befattning projektledarna haft, samt vilket som varit projektets främsta fokus och/eller politikområde.

När vi försökt gruppera de insatser som kommunerna gjort för att stärka den lokala attraktionskraften ser vi några återkommande teman. Sammantaget uppfattar vi att projektledarna beskriver sina metoder som a) metoder för förankring, b) metoder för delaktighet, c) metoder för synliggörande, d) metoder för långsiktighet (planer och strategier) och e) metoder för organisationsutveckling.

Metoder för förankring

Många informanter har talat om betydelsen av förankring inom organisationen, inom politiken, hos näringslivet eller hos medborgarna. För att arbetet med lokal utveckling eller attraktionskraft ska få effekt menar informanterna att det måste finnas en bred uppslutning runt det. Alla pilotkommuner har bildat en styrgrupp för själva projektet. Styrgruppens omfattning, sammansättning och inflytande över projektet har emellertid varierat. Utöver det har flera kommuner utvecklat ytterligare metoder för att skapa uppslutning och för att förankra sina insatser hos olika aktörer. Den vanligaste metoden för förankring är att forma en grupp som består av representanter – antingen för olika delar av kommunorganisationen, eller för olika sektorer i samhället (Tjänsteperson, kommun F, H och I).

Metoder för intern och politisk förankring

Flera informanter pratar om vikten av politisk förankring. Många återkommer till uppfattningen att den lokala politiken måste ”visa vägen” i utvecklingsarbetet för att det ska få genomslag inom den kommunala förvaltningen. Utan politiskt stöd händer inget, menar flera av dem vi talat med (Tjänsteperson, kommun A, B, D och I).

En informant menar att mandatperioderna är korta i relation till hur lång tid det tar att hantera en planeringsprocess. Det tar tid att driva, planera och lägga detaljplaner, menar vår informant (Tjänsteperson, kommun B), och därför behövs det ett arbetssätt som skapar politisk enighet och uppslutning kring målbilderna och som sedan ger utrymme för tjänstepersonerna i förvaltningen att jobba med implementeringen.

I en kommun gjorde man bedömningen att det lokala näringslivet saknade förtroende för politiken. För att förankra det lokala utvecklingsarbetet inom politiken och för att skapa ökat förtroende hos näringslivet tog man initiativ till en avsiktsförklaring som samtliga politiska partier skulle skriva under. Syftet var enligt våra informanter att påminna kommunens folkvalda om att de ska ”ställa kommunens välmående före konflikter mellan partier” och att de ska förstå betydelsen av att jobba för kommunens attraktionskraft (Tjänsteperson, kommun I).

Men det är inte bara inom politiken som utvecklingsarbetet ska förankras, menar våra informanter. Även förvaltningen inom den kommunala organisationen bör vara en del av och sluta upp kring utvecklingsarbetet, menar flera av dem vi talat med. I en kommun har man inrättat en förvaltningsöverskridande grupp för mark- och exploateringsärenden. Här samlas cheferna för de förvaltningar som anses vara berörda av samhällsplaneringsfrågor i vid bemärkelse, och syftet är att underlätta utvecklingsarbetet och att få en effektivare planprocess (Tjänsteperson, kommun F och H).

I en tredje kommun uttryckte man att det är svårt att få planer och strategier att sträcka sig över mandatperioder. Därför etablerade man en politikerdialog där gemensamma mål hos alla partier togs fram för att kunna komma fram till dokument som tvunget kommer fästa sig över mandatperioder. (Tjänsteperson, kommun B)

Vi har drivit processer med politiker där politiker fått arbeta i grupp över partigränser för att komma fram till vad som är styrkor, svagheter och möjligheter i vår kommun. [...] Det bästa resultatet skulle jag tippa har varit att få politiker eniga, över partigränser om vad som måste kommuniceras. (Tjänsteperson, kommun B)

Informanterna menar att det kan behövas politiskt engagemang för att engagera resten av den kommunala organisationen. En informant menar dock att det politiska engagemanget inte är helt utan avigsidor. Om politikerna kommer för nära den operativa nivån med sitt engagemang måste rollerna förtydligas. En projektledare menar att tjänstepersonerna har ett jobb, nämligen att förbereda politikerna för att göra sitt jobb, vilket är att fatta beslut.

Ibland brukar jag säga att ”vi får de politiker vi förtjänar”. Tjänstemän säger att ”politiker fattar tokiga beslut”, men då har man ju inte haft den beredning, tjänstemannaberedning, som är allsidigt belyst som gör att den politikern kan fatta ett beslut. Det beslutet kan man ju oavsett vad tycka är bra eller dåligt, men det är bara att acceptera det då. Så [det handlar] väldigt mycket om roller. (Tjänsteperson, kommun B)

En generell åsikt är att hela kommunorganisationen ska hållas informerad om en pågående utvecklingsinsats. Flera informanter förklarar hur de i försök att skapa engagemang och vidare förankring har hållit sina organisationer kontinuerligt informerade. Flera beskriver också att utvecklingsarbetet måste ha stöd i politiken för att alls få genomslag i förvaltningsorganisationen.

Metoder för extern förankring

I en av kommunerna inrättades en grupp för centrumsamverkan, bestående av kommunens största fastighetsägare och representanter för kommunen.

Gruppens arbete, liksom projektledarens arbetstid, har finansierats av fastighetsägarna och kommunen tillsammans. Den huvudsakliga uppgiften har varit att utveckla kommunens stadsutvecklingsplan. Projektledaren i fråga (kommun H) menar att gruppen inneburit en direkt och nödvändig kontakt med näringslivet.

Det har blivit uppenbart att man inte kan göra en plan utan att ha en tanke om vem som är investerare, vem som är fastighetsägare, vem som är intressenten i det hela, om det ska bli nåt liv i det hela. (Tjänsteperson, kommun H)

I en annan kommun etablerades ett rådgivande organ där utvalda representanter för politiken, näringsliv, föreningsliv och civilsamhälle samlas. Gruppen har bestått av 15–20 medlemmar och skapades eftersom det enligt projektledaren finns eldsjälar bland invånarna, personer med stort engagemang, vilka är mycket värdefulla för kommunerna i allmänhet (Tjänsteperson, kommun I; tillhörande kommuns lägesrapporter från 2016b & 2017c).

[V]i kan inte ha stormöten och direktdemokrati för varje steg i processen. Vi bestämde oss alltså redan i ansökan att vi skulle bilda en rådgivande grupp. Det är representanter från kommun, tjänstemän och politiker, det är näringsliv, föreningsliv och eldsjälar, vanliga medborgare. Det är lyckat. Vi kände av läget och visste att de här personerna fanns där ute, och vi visste att vi ville ha med dem, och den sammansättningen blev väldigt bra, det har funkat väldigt bra. (Tjänsteperson, kommun B)

Utöver dessa exempel finns det flera kommuner som skapat organisations- eller sektorsöverskridande grupper som ska arbeta tillsammans. De består i stor utsträckning av kommunorganisationen, ibland i kombination med närings- och föreningsliv.

Metoder för delaktighet

Många av informanterna talar om betydelsen av delaktighet. Flera av dem ser som sin uppgift att engagera människor i arbetet med lokal utveckling och attraktionskraft. I vissa kommuner vill man i huvudsak involvera närings- eller föreningslivet i utvecklingsarbetet. I andra kommuner pratar man mer om att involvera enskilda medborgare. Generellt pratar de vi intervjuat om betydelsen av att nå fram till människor – dels för att få en bekräftelse på att kommunen "är på rätt väg" i sitt utvecklingsarbete, dels för att få värdefull input från kommunmedborgarna. Vi tycker att vi kan se tre olika sätt att arbeta för att nå en ökad delaktighet. För det *första* ser vi flera exempel på hur kommunerna vill få generell och kontinuerlig dialog att bli ett löpande inslag i det egna arbetet. För det *andra* ser vi hur några av kommunerna inrättar särskilda arenor och plattformar för dialog. För det *tredje* ser vi hur

kommunerna arrangera specifika medborgardialoger för att vid bestämda tillfällen och genom ett bestämt tillvägagångssätt etablera en dialog med medborgarna i kommunen.

Ett dialogbaserat arbetssätt

I flera kommuner pratar man om att man vill ha en generell, kontinuerlig och löpande dialog med medborgarna i kommunen (Tjänsteperson, kommun B, C och E). Man ser ett dialogbaserat arbetssätt som grunden i utvecklingsarbetet och uttrycker det på olika sätt. Bland annat säger man att dialogen ska aktiveras inifrån kommunorganisationen, att alla inom kommunorganisationen ska sträva efter att ha en kontinuerlig kontakt och dialog med medborgarna (Tjänsteperson, kommun B och C). I några fall kontrasterar man det dialogbaserade arbetssättet mot specifika och avgränsade metoder för medborgardialog.

En del i det här arbetet är enligt mig att etablera en konstant medborgardialog, inte den som annars vanligtvis hålls av kommunen på ett specifikt datum. Gärna varje dag ska man prata med en medborgare, när man går till jobbet, eller tränar eller vad som helst. (...). Under hela processen har vi haft medborgardialoger här, kontinuerligt, dagligen, med människor. (Tjänsteperson, kommun B)

[V]i måste prioritera dialogen [...] vi kan inte sitta vid våra skrivbord och bara göra handlingsplaner och hålla det internt. Vi måste ha en extern och en intern dialog så att organisationen är förstådda med begreppet attraktionskraft (Tjänsteperson, kommun C).

I en av kommunerna har man utbildat ett 50-tal tjänstepersoner och politiker i *hur* man ska genomföra medborgardialoger. Utgångspunkten har varit att det inte räcker att nå ut till invånarna, utan man måste också ha de färdigheter som krävs för att kommunicera med medborgarna om utvecklingsfrågor på ett genomtänkt sätt.

I intervjuerna är det flera som uttrycker en idé om att den kontinuerliga dialogen kan hjälpa kommunerna att hantera såväl dagsaktuella lokala frågor som mer övergripande långsiktiga utmaningar. Tre av dem vi intervjuat talar om vikten av att inte ha strategier eller styrdokument som är alltför låsta. En informant (Tjänsteperson, kommun B) säger att handlingsplaner kan låsa utvecklingsarbetet, och att man i stället bör ha en gemensam idé om *hur* man ska arbeta och att den kontinuerliga dialogen med invånare, näringsliv och föreningsliv i stället ska avgöra hur man ska hantera aktuella och långsiktiga frågor. En tjänsteperson från kommun C uttrycker sig på liknande sätt:

Det är när de kommunala tjänstemännen lämnar sina skrivbord [som] det händer någonting. Vi måste vara närmare våra medborgare. Vi kan inte sitta på våra kontor och bara producera olika han-

dlingsplaner, vi måste ut i verkligheten och vara närvarande (...)
Gör mindre omfattande handlingsplaner, lägg en strategi och ha
fokus på det strategiska uppdraget. (Tjänsteperson, kommun C)

En kontinuerlig dialog kommer enligt informanterna att innebära två saker:
dels att man håller medborgarna uppdaterade om saker och ting som pågår
i kommunen, dels att man får ett medborgarperspektiv på kommunens
verksamhet.

Man ska jobba nära människor, det är där jag tror att mycket av
drivkraften finns om man ska nå ett riktigt förändringsarbete.
Jobba nära individer och tillsammans skapa förutsättningar för
förändringar, det handlar mycket om individens drivkraft och i ett
större perspektiv. (Tjänsteperson, kommun E)

Dialoggrupper och dialogplattformar

I ett par av kommunerna pratar man om att man etablerat särskilda
dialoggrupper eller plattformar för dialog, som är tänkta att finnas kvar även
efter att projektet *Stärkt lokal attraktionskraft* avslutats. Dialoggrupperna har
i allmänhet bestått av medborgare och kommunanställda. Här understryker
en informant vikten av att hitta rätt sammansättning i sådana grupper:

(V)i måste hitta dem som har ett engagemang i samhällsfrågor,
som har en lojalitet med bygden och ett gott anseende i bygden.
Influencers som har egna nätverk. Vi har en supporterklubb som
supportar alla lag, ishockey, fotboll och föreningsnätverk. (...) De
är ett bra exempel (Tjänsteperson, kommun C).

En annan informant pratar om eldsjälar – enskilda individer som beskrivs som
ovärderliga för kommuner på grund av sitt engagemang. Det engagemanget
kan man, menar informanten, ta vara på genom att ge ett fåtal väl utvalda
personer plats i en styrgrupp. Genom att knyta till sig dessa individer, deras
engagemang och deras nätverk skulle utvecklingsarbetet kunna få en mycket
större spridning (Tjänsteperson, kommun I).

Medborgardialog

Flera av kommunerna beskriver hur de använt och utvecklat specifika
metoder för att nå förankring, delaktighet och engagemang bland
kommunmedborgarna. I vissa fall har man bjudit in till breda möten och
kallat medborgare, näringsliv, föreningsliv och kommunanställda och/eller
politiker. I andra fall har man haft möten med specifika grupper. Platserna för
mötena har varierat. I vissa har man valt att ställa sig utanför butiker eller på
mässor där många människor är i rörelse (Tjänsteperson, kommun G).

En kommun har tagit fram en så kallad mental karta, baserad på
medborgarnas uppfattningar om kommunen och dess tätorter, för att beskriva

vilka värden som finns i kommunen.

Syftet var att ta reda på [...] vad gör man på olika orter, varför besöker man olika platser, vilka besöker man inte eller tycker jättemycket om att besöka osv. Vilka orter hör ihop och inte ihop? Det handlar mycket om värderingar, upplevelser. Då var syftet att kartlägga och sen [...] fick 200 personer rita på kartor och processa fram ett material som vi kallade ”resultat av mental karta”. (Tjänsteperson, kommun E)

Vissa kommuner har utvecklat metoder för att nå specifika grupper av invånare. En kommun har valt att vända sig specifikt till dem som inte vanligtvis kommer på vanliga större möten för medborgardialog, som asylsökande och nysvenskar, ungdomar och personer med funktionsvariationer. En annan kommun har använt sig av ett slags ”mina vänner-bok” för att etablera en dialog med elever i skolan. Elever i årskurs 4–9 fick en ”min kommun-bok” där de fick beskriva vad just de tycker är bra med kommunen och vad de hade velat se för att göra den bättre (Tjänsteperson, kommun D). En tredje kommun bjöd in ungdomar och bad dem beskriva framtida företag, som de tror att de skulle kunna leda om tio år.

[Eleverna] fick visualisera hur det skulle vara att ha ett företag med 100 anställda om 10 år i vår kommun. Vad pysslar ni med och hur kom ni dit? Vad gör er framgångsrika? De gjorde det i grupp och tog fram idéer, och vi fick också veta vilken typ av företag de skulle kunna tänka sig att driva, var deras intressen låg. Vi frågade också vilka som ville vara med och samhällsplanera, vilka som ville vara politiker i framtiden. (Tjänsteperson, kommun B)

Metoder för synliggörande

Flera av pilotkommunerna har utvecklat metoder för att synliggöra kommunens *erbjudande*. Det kan handla om att kommunicera och synliggöra kommunens styrkor på olika sätt för att på så vis stärka kommunens varumärke. Fyra kommuner uppger att de har arbetat med att stärka det egna varumärket. I flera av fallen har arbetet här gått ut på att beskriva vad som särskiljer deras kommun från andra och vad som gör kommunen attraktiv enligt medborgarna, för att därefter kommunicera det som är bra och förbättra det som är dåligt (Tjänsteperson, kommun C, D, H och J).

I vissa fall har arbetet med marknadsföring och synliggörande haft ett särskilt fokus på besöksnäringen. I en av intervjuerna beskriver projektledaren hur man strävar efter att uppfattas som en destination i en större region, och att man därför arbetar dels med platsmarknadsföring, dels med att styra om en cykelled som löper genom regionen för att på så vis attrahera fler besökare till sin kommun (Tjänsteperson, kommun C). Samma kommun arbetar med att tydliggöra vilka besöksmål som finns i kommunen och på vilket sätt de är viktiga för den lokala utvecklingen (Tjänsteperson, kommun C).

I exemplen ovan är det kommunen som *geografiskt område* som står i

centrum för insatserna. I andra fall arbetar kommunerna för att synliggöra och beskriva vad kommunen som *organisation* har att erbjuda. Flera kommuner har gjort insatser för att förtydliga kommunens verksamhet och organisation för exploatörer eller företagare som kan komma att vilja etablera sig i kommunerna (Tjänsteperson, kommun A och F). I en av kommunerna har fokus legat på mark och exploatering. Denna kommun har haft presumtiva exploatörer som målgrupp. Insatsen har här handlat om att man utvecklat nya sätt för att visualisera detaljplaneprocessen på sin webbplats och att de sett över hur kommunen bemöter presumtiva etablerare. Man har dels utvecklat en onlineportal, dels gått igenom språket på webbplatsen för att göra det enklare och mer välkomnande. Man har också utvecklat en förenklad webbplats där näringsidkare kan inhämta tydlig information kring processer och var det finns ledig mark att etablera sig på (Tjänsteperson, kommun F).

Metoder för långsiktighet

Flera kommuner har valt att utarbeta planer eller strategier som en del i arbetet med att stärka sin attraktionskraft. Tre kommuner har inom sina projekt utarbetat konkreta planer, till exempel en översiktsplan (Tjänsteperson, kommun B), en stadsutvecklingsplan (Tjänsteperson, kommun H) och en serviceplan (Tjänsteperson, kommun E). En kommun har tagit fram en långsiktig avsiktsförklaring, och en strategi för social hållbarhet (Tjänsteperson, kommun I). Två kommuner har arbetat med specifika områden inom sina respektive översiktsplaner (Tjänsteperson, kommun E och G).

Översiktsplan som metod

I en av kommunerna har huvudfokus i projektet varit att ta fram en översiktsplan (ÖP). Här hade man också som ambition att utarbeta en bostadsförsörjnings-, lokalförsörjnings-, kommunikations- och marknadsplan. Grundtanken var att en ökad samordning mellan olika planeringsdokument skulle bidra till att effektivisera samhällsbyggnadsprocess (Härjedalens kommun, 2016b & 2017c).

I en annan kommun har man arbetat med att integrera besöksnäringens verksamheter i översiktsplanen. Här beskriver informanten att man ville kartlägga besöksnäringen: hur den ser ut, vilka behov som finns och var de främsta besöksmålen finns för att sedan inkludera detta i framtida ÖP.

I en tredje kommun har man gjort en fördjupad översiktsplan i form av en stadsutvecklingsplan (Haninge kommun, 2017c). Bakgrunden var att man ansåg att det saknades en gemensam bild av kommunens tillgänglighet, utbud och stadsmiljö och att man ville skapa en tydligare bild av detta i en fördjupad översiktsplan (Haninge kommun, 2017c). Samtidigt efterfrågade fastighetsägarna i området en gemensam och tydlig syn på stadsutvecklingen från kommunen. I lägesrapporter (2017c) beskriver man hur man saknat

ett gemensamt arbetssätt och att man nu vill arbeta fram en samsyn och en fördjupad ÖP, som kan fungera som planeringsunderlag för kommande detaljplaner.

Serviceplan som metod

I en av kommunerna har man arbetat med att utveckla en serviceplan. I ansökan till Tillväxtverket beskriver kommunen att man inte förmår leva upp till det löfte om service till alla kommuninvånare som ges i översiktsplanen (Kramfors kommun, 2015a). Man konstaterade samtidigt att service är en viktig faktor för attraktivitet och därför ville man utveckla en serviceplan som tar hänsyn till den kommunala flerkärnigheten (Kramfors kommun, 2017c). Målet var att få alla kommunens orter att arbeta tillsammans och mot ett gemensamt mål, vilket är att stärka attraktionskraften i den egna kommunen.

Arbetet med att utarbeta en serviceplan har följt vissa bestämda steg. Man började med en egen kartläggning där man försökte tydliggöra hur servicebehov och serviceutbud såg ut på olika orter i kommunen. Därefter genomförde kommunen medborgardialoger med cirka 170 deltagare – framför allt genom stormöten och fokusgrupper – för att få en bild av vad medborgarna värdesatte eller saknade (Kramfors kommun, 2017d). Därefter skrev man ett dokument som skickades ut på två remissrundor innan det antogs formellt.

Hållbarhetsstrategi som metod

I en av kommunerna har man tagit fram vad man kallar en social lokal utvecklingsstrategi (SLUS). Med strategin vill man enligt kommunen ”ta fram en långsiktig plan för hur vår kommun ska bli en ännu bättre plats för oss att bo och verka på” (Vimmerby kommun, 2018). Arbetet med strategin grundar sig i uppfattningen att ”samhällsandan, även kallat socialt kapital, är en aspekt som starkt påverkar en kommuns möjlighet till utveckling” (ibid). Arbetet inom projektet syftar därmed till att ”stärka Vimmerbyandan” och att främja ”tillit, tolerans, samverkan, stolthet, inkludering och gemensamt ansvar” i Vimmerby. Projektledaren beskriver arbetet med SLUS som en insats för att skapa en starkare känsla av samhörighet mellan medborgare, företagare, föreningar och kommunen (Vimmerby kommun, 2015a).

Metoder för organisationsutveckling

Flera av de metoder som våra informanter berättar om handlar om processer inom den kommunala förvaltningen. Två delvis överlappande tematiker återkommer i arbetet med att utveckla den kommunala organisationen; dels att förbättra och effektivisera den kommunala servicen, dels att förbättra attityder och kundfokus i den kommunala organisationen.

I flera ansökningar till Tillväxtverket anger kommunerna att de vill arbeta med förbättring, effektivisering och personifiering av service och bemötande i den kommunala förvaltningen (Flens kommun, 2015a; Gotland, 2015a; Kramfors kommun, 2015a; Surahammars kommun, 2015a). Flera

av kommunerna har också genomfört olika typer av kartläggningar för att tydliggöra var service och servicebehov finns i kommunen.

Service kan emellertid tolkas på flera sätt. I ett par av exemplen ovan handlar servicebegreppet om var de kommunala välfärdsinrättningarna kan eller bör vara lokaliserade. I de flesta fall används dock begreppet "service" snarare för att beskriva hur kommunen idealt bör bemöta sina medborgare. I flera av insatserna har kommunerna haft som målsättning att kunna erbjuda medborgarna lättillgänglig, personlig, enkel och snabb service, till exempel vid ansökan om tillstånd och liknande (Tjänsteperson, kommun A och E). I något fall har man kartlagt hur kommunens service och bemötande fungerar i dag och vilka brister som finns. Ett av målen i just det projektet har varit att bygga en stabil och väl fungerande serviceorganisation, som framför allt kan möta företagens behov av service (Tjänsteperson, kommun A).

[Vi har pratat mycket om] de fyra värdeord vi har i våra mål: vi ska vara tillgängliga, enkla, personliga och ge snabb service, vad som ligger i de här begreppen och vad företagen ska kunna förvänta sig av oss som grupp. [...] Vi har haft och har en väldigt stuprörsorienterad organisation, men vi börjar bli medvetna om det och vi börjar försöka göra hängrännor mellan dem. (Tjänsteperson, kommun A)

Att öka tillgängligheten till service för de företag som söker sig till kommunen ses alltså som helt centralt. Arbetet med att hjälpa och svara på frågor från företagare beskrivs som tidskrävande, men också som helt nödvändigt. I flera intervjuer möts vi av uppfattningen att kommunens bemötande kan vara avgörande för var företag väljer att etablera sin verksamhet.

Vi har sagt så här, att "du har lyckats när du har fått en företagare att känna, att de känner att vi vill att det ska gå bra för dem". Företagarna ska kunna använda vår specialistkompetens för att själva kunna förbättra kvaliteten i sina företag. Där har det varit mycket diskussion kring hur mycket dialog och rådgivning du får ha som en myndighetsperson, och där har vi tagit ut svängarna. I dag ger vi ordentligt med rådgivning och dialog för att företagen ska kunna höja kvaliteten. (Tjänsteperson, kommun A)

I några kommunerna har man försökt effektivisera och förbättra servicen till företagen genom att samla de medarbetare som jobbar med rådgivning och tillståndsgivning i den kommunala förvaltningen runt samma bord en eller två gånger i månaden (Tjänsteperson, kommun A, F och J). Vid dessa tillfällen har företagare möjlighet att få uttömmande svar på frågor som kan beröra flera förvaltningar samtidigt. Detta slags förvaltningsöverskridande metoder leder enligt informanterna till en betydligt bättre service till näringslivet (Tjänsteperson, kommun F och J).

Två kommuner beskriver hur de arbetat med digitalisering för att hjälpa visualisering och effektivisering av informationsinhämtning för företag såväl som gemene kommuninvånare. (Tjänsteperson, kommun F och J). Det tydligaste exemplet återfinns i den onlineportal som en tjänsteperson (kommun F) beskriver i tidigare avsnitt om *Metoder för kommunikation*.

I vissa kommuner har man arbetat aktivt med att bli bättre på att bemöta medborgare och företagare. Vi har redan nämnt att en av kommunerna utbildat folkvalda och tjänstepersoner i hur man bör kommunicera med sina invånare. Här menar projektledaren (Kommun E) att kommunen gör en hel del saker riktigt bra och man att man därför också bör vara stolt över detta. Att vara stolt över vad kommunen gör och kommunicera det till medborgarna uppfattas här som en metod för att ”bygga attraktionskraft inifrån”.

Själva värskapsutbildningen, där var målbilden väldigt tidigt att vi skulle jobba med hela kommunorganisationen, det räcker inte bara med ledningen eller förvaltning för då får du inget som genomsyrar allt. Det handlar om att väcka en tankeförändring, få ett förhållningssätt. (Tjänsteperson, kommun E)

Två kommuner (Tjänsteperson, kommun A och E) har aktivt arbetat specifikt med kundbemötandet. En projektledare (Kommun A) beskriver hur man talat med tjänstepersoner i förvaltningen om hur de möter medborgarna i det dagliga arbetet. Den andra projektledaren (Kommun E) beskriver hur deras kommun utbildat kommunanställda och politiker i hur de talar med medborgare och bemöter dem. Utgångspunkterna i båda fallen är att kommunen kan likställas vid en kedja där varje länk är central; om en enstaka tjänsteperson bemöter en medborgare på ett icke önskvärt sätt kan det leda till att hela kommunorganisationen döms ut (Tjänsteperson, kommun A och J).

Det tar tid, för först måste du själv reflektera kring ditt eget beteende och din attityd och sen måste du gå och mogna och omvärdera det här innan du kan skapa en förändring. Vi sitter fast i ett gammalmodigt sätt att se på verkligheten. (Tjänsteperson, kommun A)

Avslutande reflektioner

I det här kapitlet har vi konstaterat att de båda nyckelbegreppen attraktionskraft och metod inte tycks ha någon tydlig innebörd, vare sig på statlig nivå eller på kommunal nivå. Exempel från den kommunala praktiken kan hjälpa oss att illustrera hur attraktivitet uppfattas och vad en metod skulle kunna vara. Samtidigt är det svårt att slå fast vad attraktionskraft *är*. Det är också svårt att ringa in metodbegreppet på ett tydligt sätt, och att göra gränsdragningar mot andra näraliggande begrepp, som till exempel *arbetsform* eller *tillvägagångssätt*.

I dagligt tal är det inget större problem att nyckelbegreppen attraktionskraft

och metod saknar en tydlig definition. Men om man tänker på att det här handlar om en statlig instans, som genom ekonomiska styrmedel vill uppmuntra kommunerna att utveckla metoder för attraktionskraft, kan det vara viktigt att ha en gemensam uppfattning om vad en metod är och inte är.

Inte desto mindre har kommunerna gjort ansträngningar för att utveckla det som i intervjuerna och i annat underlag beskrivs som metoder. Dessa metoder syftar enligt vår bedömning till att uppnå vissa värden, som förankring, delaktighet, synlighet, långsiktighet eller organisatorisk utveckling. Vi gör tre reflektioner i anslutning till detta.

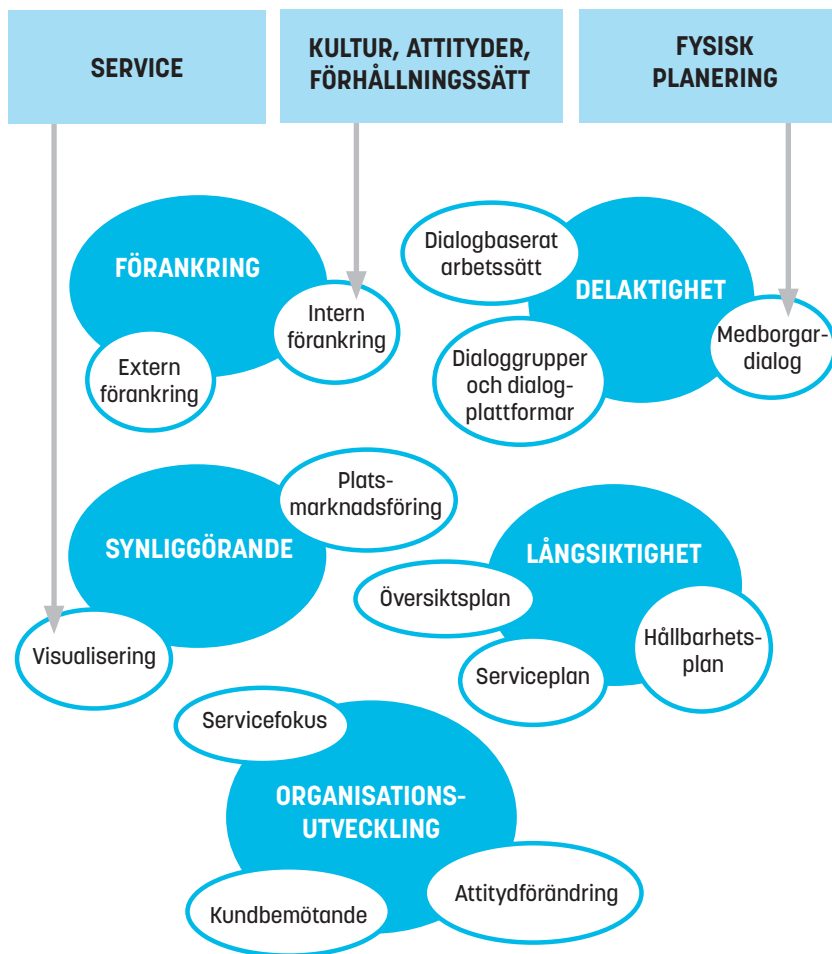
Vår *första* reflektion är att flera av metoderna har ett tydligt processfokus. Metoderna handlar i stor utsträckning om att skapa legitimitet för, uppslutning kring, kännedom om, långsiktighet eller organisatoriskt intresse för *någonting*. Vad detta *någonting* är kan ibland vara lite otydligt. Kopplingen mellan processen (att skapa intresse eller legitimitet för en insats till exempel) och substansen (insatsen i sig) är inte alltid helt uppenbar.

Här är det viktigt att understryka att det inte behöver vara något fel med att vara processororienterad. En metod handlar rimligtvis om ett specifikt sätt att göra något på, och då är det förmodligen just det *sättet* på vilket man gör något som är det centrala. Samtidigt kan man fundera på i vilken mån de metoder som beskrivs i intervjuer och lägesrapporter är unika för just lokalt utvecklings-, attraktivitets- och tillväxtarbete. Det som skulle kunna vara substansen i *Stärkt lokal attraktionskraft* är de tre aspekterna av attraktivitet som skrevs i utlysningen: den fysiska miljön; offentlig och kommersiell service samt kultur, attityder och förhållningssätt. Vår reflektion handlar alltså om i vilken mån de metoder som utvecklats i kommunerna är specifika för just detta politikområdes substans, eller om metoderna är metoder i mer generell bemärkelse som går att tillämpa för de flesta former av verksamhet. Figur 5 nedan kan fungera som underlag för en diskussion om hur relationen mellan en (processororienterad) metod och en specifik substans skulle kunna se ut.

Vår *andra* reflektion är att flera av metoderna har ett internt fokus. Det handlar om att skapa intresse för attraktivitetsarbetet inom politiken eller inom förvaltningen. Det handlar om att förändra arbetssätt och attityder inom den kommunala organisationen, om att bli mer serviceinriktad och mer medborgarorienterad. Det gör att vi återigen frågar oss om de metoder som utvecklats här verkligen är specifika för insatser som syftar till att skapa lokal utveckling och attraktionskraft, eller om metoderna är mer generella och snarare syftar till att utveckla väl fungerande förvaltningsorganisationer. Här vill vi understryka att det inte är något fel att metoderna har ett internt fokus. Snarare kan det vara positivt att de metoder som kommunerna utvecklar omfattar processer som de faktiskt själva råder över.

Men om det är så att metoderna som utvecklas har till syfte att förbättra den kommunala förvaltningen kan detta samtidigt ha konsekvenser för vilket kunskapsstöd som projektledare och andra som arbetar med metoderna

behöver ha. De erfarenhetsträffar som Tillväxtverket arrangerar i samband med sina insatser syftar till att öka lärandet mellan de medverkande kommunerna och till att stärka kompetensen hos projektledarna. Givet att flera av projektledarna tycks vara engagerade i internt orienterade processer, som syftar till att utveckla den kommunala förvaltningen, skulle fler av passen på erfarenhetsträffarna kunna handla om just detta, om kommunal politik och förvaltning och om organisationsutveckling inom offentlig sektor.



Figur 5. Exempel på relationer mellan attraktivitetsfaktorer och metoder.

Vår tredje reflektion skiljer sig något från de två tidigare. Vår uppfattning är att även om flera av metoderna syftar till att förändra de interna strukturerna inom den kommunala organisationen tycks flera av metoderna också syfta till att kommunen ska närma sig det privata näringslivet och civilsamhället. Vissa

av de metoder för delaktighet och förankring som föreslås är alltså metoder som skulle ta den kommunala styrningspraktiken närmare ett deliberativt och nätverksdominerat styrningsideal. I kapitel 2 skrev vi att flera av kommunerna upplever att de arbetar relativt enskilt, men att de strävar efter ett mer interaktivt arbetssätt tillsammans med lokala aktörer. Vår gissning är alltså återigen att den gängse uppfattningen – att lokalt utvecklingsarbete sker i nätverksliknande former och formas i ständig dialog med nyckelaktörer i lokalsamhället – inte stämmer överallt. I många kommuner tycks det vara så man vill arbeta interaktivt, men i själva verket tycks kommunen arbeta mer självständigt eller isolerat än man skulle önska.

4. Förankring och legitimitet

I dag möter svenska kommuner en stark förväntan på att de ska göra insatser för lokal utveckling och attraktionskraft. Många gånger förväntas de använda kreativa och innovativa arbetssätt. Tillväxtverkets program *Stärkt lokal attraktionskraft* ligger väl i linje med en sådan förväntan. Pilotkommunerna förväntas pröva, testa och utveckla nya och kreativa metoder för stärkt lokal attraktionskraft (Regeringen, 2014), metoder som sedan ska spridas till och användas av den övriga kommunsektorn. I vissa avseenden strider idén om den kreativa och innovativa kommunen mot de värden som kommunal verksamhet traditionellt förknippas med: demokratisk förankring, förutsägbarhet och tydlig ansvarsfördelning. Därför finns det anledning att undersöka hur pilotkommunerna arbetar med att förankra nya, kreativa och innovativa arbetsformer i den egna organisationen och i samhället i stort. Hur görs de nya metoderna legitima?

Frågan om legitimitet och förankring är viktig, både ur ett effektivitets- och ett demokratiperspektiv. Om de insatser som kommunen gör helt saknar förankring i den egna organisationen och i samhället är det sannolikt ett demokratiproblem. Dessutom riskerar insatserna sannolikt att bli mindre framgångsrika.

I vår analys har vi utgått från att legitimitet kan skapas på olika sätt. En handling, eller som i vårt fall en utvecklingsinsats, kan ha olika *legitimitetsgrunder*.

För det *första* skiljer vi mellan formell och informell legitimitet. Formell legitimitet kan uppstå om man agerar i enlighet med etablerade och formella regler, procedurer och normer (Bekkers & Edward, 2007). Ett beslut på ett protokollfört möte med kommunstyrelsen har, för att nämna ett exempel, normalt en hög formell legitimitet. Informell legitimitet är mer svårfångad och mer subjektiv. Den informella legitimiteten kan uppstå när något – en handling, en insats eller en metod – uppfattas som ”bra” i något avseende. Vad ”bra” är kan naturligtvis variera. Det kan till exempel handla om att en insats uppfattas som effektiv, rättvis eller rimlig. Här är vi särskilt intresserade av hur kommunerna arbetar för att uppnå den mer informella legitimiteten för sina utvecklingsinsatser i relation till olika grupper.

För det *andra* skiljer vi mellan intern och extern legitimitet (Nedlund, 2012). Intern legitimitet innebär att en insats är väl förankrad i den egna organisationen. Här är det viktigt att komma ihåg att en kommun är en stor, komplex och diversifierad organisation. Även inom kommunorganisationen finns en rad olika målgrupper som kan vara av betydelse när en utvecklingsinsats ska förankras. Exempel på sådana målgrupper är politiker på olika nivåer, chefer, tjänstepersoner, avdelningar, förvaltningar eller organ, som kommunstyrelsen eller kommunchefens ledningsgrupp. I takt med att nya styrningsrelationer uppstått har allt fler forskare intresserat sig för hur

legitimitet skapas i relation till olika delar av samhället. *Extern* legitimitet innebär att insatsen är väl förankrad utanför den egna organisationen, till exempel bland medborgarna, i byalag, i olika åldersgrupper, i föreningslivet eller inom olika delar av det lokala näringslivet.

Fyra former av legitimitet

Om vi utgår ifrån att legitimitet kan skapas formellt och informellt och i relation till interna och externa målgrupper får vi en analysmodell som pekar ut fyra olika legitimitetsgrunder. I rutorna (A–D) nedan ger vi några exempel på hur, alltså på vilket sätt, legitimitet kan skapas i relation till respektive legitimitetsgrund.

	INTERNT	EXTERNT
FORMELL	<ul style="list-style-type: none"> • Formellt antagande av projektplan • Organiserad delaktighet för politiker och tjänstepersoner <p style="text-align: right;">A</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inkludering av externa målgrupper i policynätverk, styrgrupper och referensgrupper <p style="text-align: right;">B</p>
INFORMELL	<ul style="list-style-type: none"> • Starkt förtroendekapital kopplat till projektledaren eller den operativa projektledningen • Evidensbaserad praktik <p style="text-align: right;">C</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Starkt förtroendekapital kopplat till projektledaren eller den operativa projektledningen <p style="text-align: right;">D</p>

Figur 6. Fyra former av legitimitet för lokalt utvecklingsarbete.

A. Formell legitimitet i kommunorganisationen

Alla projekt som ingår i vår studie har fått ett formellt godkännande i kommunens ledningsorganisation. Vårt intryck är dock att initiativet till ansökan ofta har tagits av projektledaren själv och att det därefter är projektledarens närmaste chefsom gett sitt medgivande. I vissa fall har politiska organ, som kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens ordförande, gett sitt formella stöd och godkännande till ansökan. I regel var projektplanerna öppret skrivna med behov av precisering och konkretisering under projektetidens gång. Detta är viktigt att komma ihåg. Legitimitet är nämligen inget statiskt eller självklart. Snarare är det något som hela tiden måste vinnas på nytt.

I flera fall har olika former av *styrgrupper* eller *interna referensgrupper* knutits till projekten. Det kan vara redan befintliga grupper, som kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunchefens

ledningsgrupp. I en kommun fungerar den förvaltningsöverskridande mark- och exploateringsgruppen, bestående av tjänstepersoner från flera förvaltningar, som styrgrupp. Vidare finns exempel på hur det skapats styr- och referensgrupper bestående av berörda tjänstepersoner och chefer, men ibland även med inslag av förtroendevalda. Det har visat sig att grupperna i praktiken fyller olika funktioner och i varierande utsträckning är delaktiga i projektens utformning. Vårt övergripande intryck är emellertid att styr- och referensgrupper ofta får en reaktiv ställning i relation till projektledaren. Med andra ord är projektledaren (ibland tillsammans med projektmedarbetare) de proaktiva initiativtagarna medan styr- och referensgruppernas roller i stor utsträckning har varit att reagera på initiativ, planer och aktiviteter.

I flera av styr- och referensgrupperna sitter kommunstyrelsens ordförande eller kommunchefen, ibland både och. Medverkan från någon av de två högsta ledarfunktionerna kan beskrivas som starkt formellt legitimitetskapande. Forskningen har betonat kommunalrådets och kommunchefernas ofta överlappande roller (Bergström m.fl, 2008), vilket är en bidragande orsak till att de två tillsammans kan bli en mycket stark maktfaktor i kommunen. På *pappret* betyder det att legitimiteten för de projekt som har både kommunstyrelsens ordförande och kommunchef med i styrgruppen torde vara tämligen stark (exempelvis Kommun A och I). Det finns helt enkelt ingen enskild person högre upp i den kommunala hierarkin som utifrån kan ifrågasätta projekten.

Ett annat sätt att organisera formell legitimitet i relation till den egna kommunorganisationen är var vi kallar för olika former av *deltagandeaktiviteter*. Detta kan vara workshops där enskilda personer, förvaltningar eller politiska organ bjuds in för att hantera eller fördjupa sig i särskilda tematiker i projektet. Ett tredje sätt att skapa formell legitimitet för ett projekt kan vara att integrera det i en pågående kommunal verksamhet, till exempel i en reguljär planprocess.

B. Formell legitimitet hos externa målgrupper

Formellt legitimitetskapande i relation till externa målgrupper – exempelvis näringsliv, föreningsliv, lokala intressegrupper eller medborgare i största allmänhet – sker i huvudsak på två olika sätt. Dels genom att representanter för externa målgrupper inkluderas i styr- eller referensgrupper, dels genom deltagandeaktiviteter där externa målgrupper bjuds in att delta. Likheterna mellan hur intern och extern formell legitimitet skapas är alltså stora.

Vi finner flera exempel på hur representanter för externa målgrupper har inkluderats i styr- och referensgrupper (Kommun A, H och I). I åtminstone två av fallen kan vi konstatera att relationen mellan kommun och extern intressent tagit formen av ett slags lokal korporatism. Med det menas att kommunen (i form av projektet) har inriktat sig på att etablera ett formaliserat samarbete med en särskild aktör eller aktörskategori. I de aktuella fallen har det handlat

om en företagarförening och en sammanslutning av fastighetsägare.

I en annan kommun har man i stället satsat på formaliserade vägar för input från en referensgrupp som ska ”spegla hela samhället” (Kommun I). I gruppen finns personer som är utvalda för att representera de olika aktörskategorierna politik, kommunal förvaltning/tjänstepersoner, näringsliv, föreningsliv samt vanliga samhällsengagerade medborgare. En kritisk punkt i denna form av extern förankring handlar om referensgruppens sammansättning. Klara och transparenta principer för gruppens sammansättning torde vara en förutsättning för att gruppen ska framstå som en spegling av den variation av intressen som finns i samhället, i motsats till den korporativa modellens ensidiga tillvaratagande av *ett* särskilt intresse.

Vidare finner vi i så gott som samtliga projekt olika former av deltagandeaktiviteter – ofta kallade medborgardialoger – som syftar till att få till ett organiserat inflöde av åsikter och intressen i projektens utformning.

C. Informell legitimitet i kommunorganisationen

Informell legitimitet är nära förbundet med förtroende och tillit. Detta är någonting som vi förknippar med mellanmänskliga relationer, snarare än med organisationsstrukturer och beslutsvägar. Vår bedömning är att det förtroendekapital som är kopplat till projektledaren har stor betydelse för projektens genomförande. Därför blir det intressant att undersöka *vad* det är som skapar förtroende för projektledaren och i relation till vem detta förtroendekapital skapas.

Vår uppfattning är att tre faktorer har betydelse för förtroendet för projektledaren: kompetens; erfarenheter och lojalitet. *Kompetens* kan vara i form av en formell utbildning eller kunskap som projektledaren skaffat sig på annat vis. Det kan handla om kompetens inom ett visst sakområde, som lokal utveckling, företagsutveckling, besöksnäring, planprocesser etc. Men det kan också handla om kompetens inom projektledning och ledarskap av förändringsprocesser. *Erfarenheter* behöver i det här sammanhanget inte bara betyda yrkesmässiga erfarenheter. Erfarenheter av att ha bott i den aktuella kommunen eller att ha varit med om någon särskild omställningsprocess i kommunorganisationen kan vara nog så viktiga som ett långt cv med många anställningar. *Lojalitet* är den tredje komponenten som kan bygga projektledarens förtroendekapital. Att ha arbetat i kommunen under lång tid kan vara ett sätt att visa sig lojal. Engagerat arbete för kommunens utveckling är ett annat kanske viktigare sätt att visa sig lojal med kommunens intressen.

Hur de tre faktorerna kompetens, erfarenheter och lojalitet kombineras varierar. Vi har sett exempel på hur lång erfarenhet i kommunen och lojalitet byggt ett starkt förtroendekapital kring vissa projektledare. Vidare finns det projektledare som saknar lång anställning i kommunen, men i stället bär med sig dokumenterad kompetens inom projektledning av utvecklingsprojekt. Därtill finns det projektledare som tycks ha fått förtroende huvudsakligen till

följd av lojalitet, engagemang och erfarenheter från privat verksamhet.

Samtidigt är det inte alltid som kompetens, erfarenhet och lojalitet går hand i hand. För att illustrera detta vill vi lyfta fram två kommuner där projektledarna av olika anledningar kan uppfattas ha lojalitetsband till näringslivet (Kommun A och H). I den ena kommunen medfinansieras projektet av en sammanslutning av kommersiella aktörer. I den andra kommunen har projektledaren historiska band till den lokala företagarföreningen. I båda fallen kan projektledarnas närhet till näringslivet sägas bidra med både kompetens och erfarenheter som är viktiga för projekten. Möjligen har det också varit viktiga faktorer när projektledarna fått sina tjänster på respektive kommun. Intressant nog har frågan om lojalitet tagit olika vägar i de båda kommunerna. I den ena kommunen har den eventuella lojaliteten med näringslivet aldrig ställts i konflikt med kommunens intressen eller allmänintresset. I den andra kommunen har den upplevda lojaliteten med näringslivet blivit föremål för konflikt. Liknande ingångsvärden kan med andra ord falla olika ut och skapa olika förtroendekapital beroende på lokal kontext.

Detta leder oss in på nästa observation, att förtroendet för projektledarna kan se olika ut i olika delar av kommunorganisationen. Förtroendekapitalet kan skilja sig åt, exempelvis mellan politik och förvaltning liksom mellan kommunledning och de mer operativa medarbetarna. Vissa projekt och projektledare har varit placerade nära kommunledningen. I andra fall har projekt och projektledare varit placerade långt ut i verksamheten, eller i något fall i ett kommunägt bolag. Våra intervjuer pekar på att projektledarna uppfattar ett stort organisatoriskt avstånd till kommunledningen som problematiskt. I enskilda fall har upplevelsen varit ömsesidig då kommunledningen har känt sig dåligt informerad om läget i projektet (Kommun D).

D. Informell legitimitet hos externa målgrupper

Eftersom utvecklingsprojekten i flera fall strävar efter att nå målgrupper utanför den kommunala organisationen blir frågan om legitimitet ”utanför kommunhuset” naturligtvis viktig. Vi kan se att förtroendekapital hos projekten och projektledaren på olika sätt byggs upp i relation till externa målgrupper. För det första har vikten av projektledarens redan upparbetade förtroendekapital betonats gång på gång i våra intervjuer. Återigen är komponenterna kompetens, erfarenhet och lojalitet viktiga. Dock ska det betonas att det kan vara delvis olika kompetenser, erfarenheter och lojaliteter som bygger förtroendekapital i relation till externa målgrupper jämfört med den kommunala organisationen. Att kunna visa på kompetens och erfarenhet som gör det möjligt att ta medborgarens, den föreningsaktives eller företagarens perspektiv är vad vi uppfattar som legitimitetskapande i relation till externa målgrupper. Även att visa en form av lojalitet med exempelvis byalagets eller besöksnäringsföretagets intressen är någonting som tycks vara legitimitetskapande. I intervjuerna beskriver projektledarna sig själva

som att de har ett brett kontaktnät, är ett välkänt ansikte eller på andra sätt har goda kontakter bland de aktörer som projekten vänder sig till. Vi finner även exempel på mer formella förbindelser till externa målgrupper, som styrelseuppdrag i en lokal företagarförening (Kommun I). Flera ger dessutom uttryck för att de ser sig själva som "en kanal in i kommunen" för de aktörer de arbetar mot (Kommun C och H), vilket pekar på en stark lojalitet med dessa aktörer.

För det andra har det i flera av utvecklingsprojekten genomförts olika typer av utåtriktade arrangemang som är en del av projektens resultat (output) snarare än kanaler för input till projekten. Det kan handla om konferenser, utbildningsinsatser, öppna föreläsningar och temadagar som utöver det egna kunskapsinnehållet också ska visa att det händer saker i projekten. I några kommuner (Kommun B, D och I) beskrivs en allmän projektrötthet. Om tilliten och förtroendet för projekt som verksamhetsform generellt är låg kan snabba och synliga resultat bli viktiga.

Avslutande reflektioner

Flera tecken tyder på att svenska kommuner i allt högre utsträckning förväntas agera som kreativa, innovativa och entreprenöriella utvecklingsaktörer. Det väcker frågor om den lokala utvecklingspolitikens legitimitetsgrunder. Här har vi diskuterat betydelsen av dels legitimitet i relation till olika målgrupper, dels olika strategier för att skapa legitimitet, dels olika typer av förtroendekapital kopplat till särskilda nyckelpersoner, som projektledare i utvecklingsprojekt. Vår ambition har varit att ge en grundläggande förståelse av begreppet legitimitet och hur det uppstår i relation till kommunala utvecklingsinsatser.

Vår första övergripande reflektion är att det finns olika sätt att skapa legitimitet på för en och samma utvecklingsinsats. Vår avsikt har inte varit att avgöra huruvida någon legitimitetsgrund är viktigare än någon annan. Däremot har vi under de år vi följt utvecklingsinsatserna sett att det i några kommuner uppstått situationer som *kan* vara en följd av bristande legitimitet i något avseende. Vi tror att de fyra legitimitetsgrunder vi skisserar här kan fungera som ett underlag för en diskussion om betydelsen av olika sorters legitimitet och förankring i de studerade kommunerna.

För det andra kan vi se att olika legitimitetsgrunder i *vissa specifika fall* kan stå i konflikt med varandra. I texten har vi visat på ett exempel där en projektledare med stark informell legitimitet inom näringslivet fått sin interna legitimitet ifrågasatt. Här menar vi att det är viktigt att förstå att en och samma faktor kan innebära stärkt legitimitet i relation till en legitimitetsgrund, men försvagad legitimitet i relation till en annan.

För det tredje vill vi lyfta en fråga som vi menar är viktig för den fortsatta kunskapsutvecklingen på området. Vårt material tyder på att informell legitimitet i relation till externa aktörer är av stor betydelse för när utvecklingsinsatser blir till. Ett stort förtroendekapital kopplat till den person

som väcker initiativet (ofta, men inte alltid, projektledaren) verkar viktigt för förankring och legitimitetskapande i inledningen av en utvecklingsinsats. Vi ser flera fall där initiativ har väckts av de operativa medarbetarna för att sedan förankras på politisk och administrativ ledningsnivå. Denna bottom up-logik kan kontrasteras mot en mer traditionell top down-logik där politiker och chefer fattar beslut och sedan delegerar genomförandet till medarbetare längre ner i organisationen. Våra resultat ger en fingervisning om att lokal utveckling är ett område som är särskilt präglad av en bottom up-logik där medarbetare är fria att väcka initiativ i högre utsträckning än inom andra kommunala verksamhetsområden. En rimlig slutsats utifrån ett sådant resultat är att lokal utveckling även är ett område som, i jämförelse med andra kommunala verksamhetsområden, är starkt präglad av icke-traditionella former av förankring och legitimitetskapande.

5. Projektledarnas roll i lokalt utvecklingsarbete

I de flesta insatser som görs för att främja lokal utveckling och attraktionskraft finns en projekt- eller processledare som är ansvarig för insatsens genomförande. Dessa projekt- eller processledare kan benämnas på olika sätt och ha olika anställningsförhållanden. Ibland hyrs projektledarna in som konsulter under projekttiden, men det finns också exempel på projektledare som haft långvariga anställningar på centrala positioner inom kommunen. I det här kapitlet kallar vi denna aktörskategori för *utvecklingsprofessionella*. De har olika utbildning, bakgrund och anställningsförhållanden. Deras tjänstebeteckningar och arbetsbeskrivningar kan skilja sig åt, men de har alla till uppgift att verka för lokal utveckling. I *Stärkt lokal attraktionskraft* har projektledarna haft olika grunduppdrag. Bland projektledarna finner vi dem som beskriver sig själva som turismansvarig, näringslivsstrateg, planeringschef, konsult, kultur- och fritidschef, näringslivsutvecklare och översiktsplanerare.

I texten som följer diskuterar vi dels vilken betydelse de utvecklingsprofessionella har i arbetet med lokal utveckling, dels hur de själva uppfattar sitt uppdrag. Texten bygger i huvudsak på en enkät som skickats till projektledare i SLA och i tre andra insatser som finansierats av Tillväxtverket. Slutsatserna har vi också dragit mot bakgrund av andra typer av material, som intervjuer, observationer, dokument och liknande.

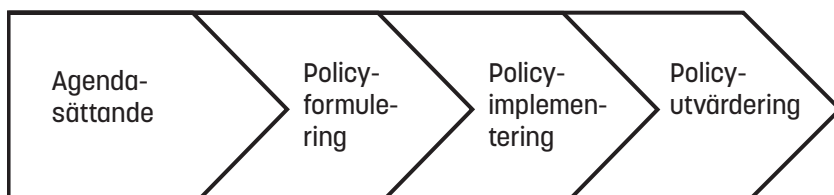
Utvecklingsarbete som politiskt entreprenörskap

Ett sätt att se på de utvecklingsprofessionella är att betrakta dem som politiska entreprenörer. I litteraturen om politiska entreprenörer beskrivs den politiska entreprenören ibland som en aktör som dels identifierar nya problem, dels identifierar nya lösningar på gamla problem. Innovation och nytänkande är centrala komponenter i entreprenörskapet. I ett kommersiellt sammanhang antas entreprenören drivas av att göra ekonomisk vinst på sitt entreprenörskap. En politisk entreprenör, ibland även kallad samhällsentreprenör, har dock andra drivkrafter för ögonen: politisk och/eller samhällelig förändring. Hur goda avsikter den politiska entreprenören än har går det att framföra mer kritiska perspektiv på entreprenörskap i offentlig förvaltning. Den uppenbara demokratiska risken är att en entreprenöriell tjänsteperson börjar agera på typiskt politiska domäner, dock utan att det finns någon möjlighet att utkräva politiskt ansvar från dessa tjänstepersoner. Detta har kallats för *makt utan mandat* (Garsten m.fl, 2015). Det ska dock påpekas att gränsen för vad som är en typiskt politisk uppgift och vad som är en typisk förvaltningsuppgift är både otydlig och föremål för ständig omförhandling.

Tanken på de utvecklingsprofessionella som politiska entreprenörer gjorde att vi började intressera oss för deras relation till policyprocessen mer generellt. För det första intresserade vi oss för i vilken del av policyprocessen

de utvecklingsprofessionella upplever att de befinner sig. Beskriver de sig själva som någon som väcker politikens intresse för vissa, specifika frågor eller beskriver de sig snarare som utförare av redan fattade beslut? För det andra intresserade vi oss för i relation till vem de utvecklingsprofessionella verkar. Var finns deras samarbetspartners? Vem får de stöd och mandat ifrån? Finns det någon som de särskilt försöker påverka?

I litteraturen beskrivs policyprocessen ofta som en kedja eller som en cirkel av händelser. Modellerna som beskriver policyprocessen inleds ofta med en fas av *agendasättande* där nya politiska frågor och nya politiska problem formuleras. Allmänhetens och politikens intresse för en specifik fråga väcks, kanske efter att tidigare ha varit en "ickefråga". Därefter följer enligt modellerna en fas av *policyformulering*, där politikens innehåll formuleras lite tydligare. Här väger man kanske mellan olika handlingsalternativ och olika sätt att lösa det problem som väcktes och definierades i ett tidigare skede. I vissa modeller skiljer man mellan policyformuleringen och en fas av *politiska beslut* där politiken kommer överens om vissa insatser och åtgärder och om att vika särskilda resurser för just dessa. I nästa steg – implementeringsfasen – *genomförs* själva insatsen. Den sista fasen i modellen är en *utvärderingsfas*, alltså en fas där man på olika sätt avgör om insatsen var lyckad eller inte, om man ska fortsätta arbeta på samma sätt eller om man ska göra andra insatser för att uppnå de målen. Pilen nedan beskriver på ett förenklat sätt fyra olika faser i en policyprocess.



Figur 7. Policyprocessen.

Det är viktigt att komma ihåg att modellen ovan är en av många modeller som försökt beskriva de olika delarna i en politisk process. Oavsett vilken modell man väljer är den en stark förenkling av hur politiskt arbete och förändringsarbete går till i praktiken. I verkligheten är faserna långt ifrån så tydliga och så avgränsade från varandra som i modellen ovan. Dessutom är policyprocessen inte lineär utan kan hellre beskrivas som en cirkelrörelse där policyutvärderingen har betydelse för det fortsatta agendasättandet. Likafullt kan modeller som denna hjälpa oss att få en tydligare och mer strukturerad bild av vilka beståndsdelar som tillsammans utgör en politisk process.

I vår enkät till de utvecklingsprofessionella delade vi upp policyprocessen i fyra faser: agendasättande, policyinförande, implementering och utvärdering. Våra frågor syftade sedan till att tydliggöra i vilka av dessa faser som de

utvecklingsprofessionella är mest aktiva. Vi ställde också frågor som handlade om i relation till vem de utvecklingsprofessionella verkar, vilka som är deras samarbetspartners, vem de får stöd ifrån och vems intresse de försöker väcka.¹

De utvecklingsprofessionella som agendasättare

I enkätens första del ställde vi frågor som vi förknippar med policyprocessens tidiga faser. Vi frågade huruvida respondenterna lyssnar av behov och önskemål från olika aktörsgrupper och vilka grupper de upplever att de lyssnar på. Vi frågade också om respondenterna identifierar utvecklingsmöjligheter och mål och om de arbetar med att skapa engagemang för lokalt utvecklingsarbete. Vi intresserade oss särskilt för vilka aktörsgrupper som respondenterna upplever att de vänder sig till.

I tabellen nedan ser vi att många av respondenterna svarat ”i hög grad” på de flesta av våra frågor. Kanske beror det på att de frågor vi ställt speglar de utvecklingsprofessionellas vardag på ett tydligt sätt. De upplever helt enkelt att det ingår i deras uppdrag och i deras yrkesmässiga vardag att lyssna av behov, identifiera mål och skapa engagemang i olika sammanhang.

Allra tydligast är det att man identifierar utvecklingsmöjligheter för den egna kommunen, att man formulerar mål för det lokala utvecklingsarbetet och att man försöker skapa engagemang för lokal utveckling bland politiska beslutsfattare i sin kommun. Om vi återvänder till definitionen av vad en politisk entreprenör är så är likheterna slående. En politisk entreprenör är en person som söker nya vägar för att uppnå politiska mål. Svaren i enkäten indikerar att projektledarna agerar som sådana. Dels genom försök till att placera lokal utveckling högt upp på den politiska agendan genom ett slags lobbying från insidan, dels genom att de formulerar mål som fler än de själva kan sluta upp kring och arbeta mot.

I vår undersökning har vi haft ett särskilt intresse för *vem* de utvecklingsprofessionella uppfattar som sina samarbetspartners, vem de hämtar stöd och legitimitet hos och om det är någon grupp av aktörer som de särskilt försöker påverka.

På frågan om vems behov som respondenterna lyssnar av är det förvaltningen och dess medarbetare som toppar listan, vilket kanske något förvånande. Vår gissning hade kanske varit att de utvecklingsprofessionella i högre grad såg som sin uppgift att lyssna av näringslivets eller civilsamhällets behov. Näringslivet kommer dock på andra plats, tätt följt av politiken och den regionala nivån. Mest överraskande är kanske att mindre än hälften av respondenterna uppger att i de hög grad lyssnar av civilsamhällets behov.

Några av de frågor vi ställde syftade till att fånga i vilken mån respondenterna

¹ I enkäten kunde respondenterna ange ett värde mellan 1 och 7 på varje fråga. Värdet 1 stod för ”i mycket liten grad”, medan värdet 7 stod för ”i mycket hög grad”. I tabellerna nedan har vi fört samman svaren i tre svars kategorier. Värderna 1 och 2 har här översatts till ”i liten grad”. Värderna 3, 4 och 5 har översatts till ”i någon grad”. Värderna 6 och 7 har översatts till ”i hög grad”. Detta har vi gjort för att göra resultatet mer lättöverskådligt.

uppfattar att de bidrar till att skapa engagemang för lokalt utvecklingsarbete och i så fall i relation till vilka grupper. Här svarade tre fjärdedelar att de i hög grad arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling hos de folkvalda. Därefter är det ett ganska långt avstånd till topplistas tredjeplats – näringslivet. Sex av tio respondenter upplever att de i hög grad arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling inom näringslivet. På tredje plats kommer den regionala nivån. Även här är det tydligt att civilsamhället är en mindre viktig aktörskategori. Bara fyra av tio anser att de i hög grad arbetar med att skapa engagemang för lokala utvecklingsfrågor inom civilsamhället.

Tabell 2

		I liten grad	I någon grad	I hög grad
Nr	Delfråga			
1	Jag lyssnar av behov och önskemål inom näringslivet	8 %	27 %	65 %
2	Jag lyssnar av behov och önskemål i civilsamhället	15 %	42 %	42 %
3	Jag lyssnar av behov och önskemål inom politiken	0 %	38 %	62 %
4	Jag lyssnar av behov och önskemål inom den kommunala förvaltningen	4 %	19 %	77 %
5	Jag lyssnar av behov och önskemål på regional nivå	4 %	35 %	62 %
6	Jag lyssnar av behov och önskemål från statliga myndigheter	12 %	46 %	42 %
7	Jag identifierar utvecklingsmöjligheter för vår kommun	4 %	8 %	88 %
8	Jag formulerar mål för det lokala utvecklingsarbetet	8 %	12 %	81 %
9	Jag arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling bland politiska beslutsfattare i min kommun	4 %	19 %	77 %
10	Jag arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling inom näringslivet	8 %	35 %	58 %
11	Jag arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling i civilsamhället	15 %	42 %	42 %
12	Jag arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling på regional nivå	4 %	50 %	46 %
13	Jag arbetar med att skapa engagemang för lokal utveckling på statliga myndigheter	19 %	54 %	27 %

De utvecklingsprofessionella som policyformulerare

I enkätens andra del frågade vi i vilken mån respondenterna arbetar med att formulera nya policyer och om de i anslutning till det förmedlar information,

bereder beslut eller arbetar med att skapa samsyn och uppslutning kring specifika vägval som organisationen ska göra.

I den delen av enkäten blir svaren mindre tydliga. Drygt sextio procent av projektledarna uppfattar att de i hög grad informerar sig om vilka beslut kommunen fattar när det gäller det lokala utvecklingsarbetet. Lika många menar att de bidrar till att skapa samsyn mellan politiker och tjänstepersoner eller mellan kommunen och näringslivet i det lokala utvecklingsarbetet. Ungefär hälften av de som svarat menar att de i hög grad arbetar med att skapa samsyn inom politiken, eller mellan kommunen och den regionala nivån.

En observation är att respondenterna förvisso anger att de arbetar med att skapa samsyn kring det lokala utvecklingsarbetet, men den funktionen är mindre uttalad än andra funktioner i policyprocessen. Kanske beror det på att respondenterna inte har så centrala positioner att det är deras uppgift att skapa samsyn mellan olika aktörsgrupper. En annan tolkning är att det, i den mån respondenterna skapar samsyn i det lokala utvecklingsarbetet, rör en samsyn mellan kommunen och näringslivet i första hand och en mellan politiken och förvaltningen i kommunen i andra hand.

Tabell 3

		I liten grad	I någon grad	I hög grad
Nr	Delfråga			
1	Veta vilka beslut kommunen fattar som rör det lokala utvecklingsarbetet	4 %	35 %	62 %
2	Bereda beslut som handlar om det lokala utvecklingsarbetet	23 %	31 %	46 %
3	Söka finansiering för det lokala utvecklingsarbetet	32 %	36 %	32 %
4	Skapa samsyn inom politiken gällande det lokala utvecklingsarbetet	8 %	38 %	54 %
5	Skapa samsyn mellan politiker och tjänstepersoner gällande det lokala utvecklingsarbetet	8 %	31 %	62 %
6	Skapa samsyn mellan kommunen och näringslivet gällande det lokala utvecklingsarbetet	12 %	23 %	65 %
7	Skapa samsyn mellan kommunen och civilsamhället gällande det lokala utvecklingsarbetet	19 %	35 %	46 %
8	Skapa samsyn mellan kommunen och regionen gällande det lokala utvecklingsarbetet	4 %	42 %	54 %
9	Skapa samsyn mellan kommunen och staten gällande det lokala utvecklingsarbetet	27 %	58 %	15 %

De utvecklingsprofessionella som genomförare av policyer

I enkätens tredje del ställde vi frågor som handlar om det som kan beskrivas

som implementering och *genomförande* av policyer. Vi har ställt frågor om i vilken mån respondenterna informerar om beslut som fattats, om de koordinerar insatser som görs och om de bidrar till att beslut som fattats på olika politiska nivåer faktiskt blir verklighet.

Även i denna del av enkäten är svarsbilden ganska spridd. Relativt få uppger att de arbetar med att genomföra och implementera politiska beslut. Flera av de svarande uppger att de arbetar med de aktuella uppgifterna ”i låg grad”. Vi tolkar det som att färre av dem som svarat på enkäten känner sig hemma i den del av policyprocessen som handlar om genomförande och implementering av policy.

När det gäller vem projektledarna interagerar med är svarsbilden förhållandevis splittrad. Kommunen, regionen, staten och näringslivet nämns som uppdragsgivare och beslutsfattare i ungefär lika hög utsträckning.

Tabell 4

		I liten grad	I någon grad	I hög grad
Nr	Delfråga			
1	Informerar om beslut som fattats av politiken på kommunal nivå	38 %	35 %	27 %
2	Informerar om beslut som fattats inom den kommunala förvaltningen	31 %	50 %	19 %
3	Informerar om beslut som fattats på regional nivå	19 %	58 %	23 %
4	Informerar om beslut som fattats på statlig nivå	27 %	50 %	23 %
5	Koordinerar insatser som görs av kommunen och näringslivet	31 %	23 %	46 %
6	Koordinerar insatser som görs av kommunen och regionen	12 %	46 %	42 %
7	Bidrar till genomförandet av beslut som näringslivet fattat	31 %	31 %	38 %
8	Bidrar till genomförandet av beslut som kommunen fattat	12 %	38 %	50 %
9	Bidrar till genomförandet av beslut som regionen fattat	12 %	42 %	46 %
10	Bidrar till genomförandet av beslut som staten fattat	31 %	46 %	23 %

De utvecklingsprofessionella som policyutvärderare

I enkätens fjärde del frågade vi om respondenterna arbetar med utvärdering

och kunskapsspridning. Frågorna handlade om respondenterna utvärderar dels projektets genomförande, dels projektets samhällseffekter. Frågorna handlade också om huruvida respondenterna arbetar med att sprida erfarenheterna från projektet till politiker, tjänstepersoner, till näringslivet, andra kommuner, regionen och staten.

Två svar sticker ut. För det första uppger bara 28 % att de utvärderar projektets samhällseffekter, för det andra uppger över 80 % att de bidrar till att de erfarenheter som görs inom projektet lever vidare efter projektets slut. I övrigt är det ungefär 6 av 10 av de svarande som arbetar med att sprida lärdomar som gjorts inom projektet till olika aktörsgrupper. När vi frågar till vem lärdomar och erfarenheter sprids är det en grupp som sticker ut – de kommunala tjänstepersonerna. 77 % av de som svarat uppger att de i hög grad sprider erfarenheter till tjänstepersoner i den kommunala förvaltningen. Detta kan jämföras med de 36 % som anger att de i hög grad sprider information till statliga myndigheter.

Tabell 5

		I liten grad	I någon grad	I hög grad
Nr	Delfråga			
1	Jag utvärderar hur projektets genomförande fungerat	0 %	36 %	64 %
2	Jag utvärderar vilka effekter projektet haft på samhället	12 %	60 %	28 %
3	Jag bidrar till att erfarenheterna som gjorts inom projektet tas tillvara och lever vidare efter projektets slut	0 %	19 %	81 %
4	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till politiska beslutsfattare i min kommun	4 %	35 %	62 %
5	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till tjänstepersoner i min kommun	4 %	19 %	77 %
6	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till andra kommuner	4 %	35 %	62 %
7	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till regionen	0 %	38 %	62 %
8	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till aktörer inom näringslivet	8 %	35 %	58 %
9	Jag arbetar med att sprida lärdomarna från projektet till statliga myndigheter	24 %	40 %	36 %

Avslutande reflektioner

Enkäten ovan har skickats till 29 personer och besvarats av 26. Det är ett litet underlag och vi kan inte dra några generella slutsatser utifrån materialet. Vi tycker oss dock se två övergripande mönster bland de svarande.

För det första tycks de som svarat känna sig mest hemma i policyprocessens tidiga delar. De lyssnar av behov och önskemål från olika aktörsgrupper, de identifierar utvecklingsmöjligheter och mål och de arbetar i hög grad med att skapa engagemang för lokalt utvecklingsarbete, inte minst i den egna organisationen. Den del som respondenterna verkar vara minst aktiv i, är den implementerande och genomförande fasen. Drygt hälften av de svarande säger att de i hög grad bidrar till att genomföra beslut som kommunen eller regionen fattat. Ungefär lika många menar att de arbetar med att koordinera insatser som görs av kommunen och näringslivet.

För det andra tycks de som svarat i huvudsak vara orienterade mot den egna organisationens tjänstepersoner och politiker. I vissa avseenden anger de att de interagerar med näringslivet i hög grad. Det är emellertid ingen fråga där antalet som anger att de interagerar med näringslivet i ”hög grad” är större än de som anger att de interagerar med den kommunala organisationen ”i hög grad”.

Vi kommer att behöva göra fler och kompletterande studier för att förstå vilken roll de utvecklingsprofessionella har i arbetet med att utveckla, formulera, genomföra och utvärdera lokala utvecklingspolicier. De ibland spretande svarsbilderna vi fått i del 2–4 skulle kunna bero på att respondenterna har olika arbetsuppgifter i grunden. Oavsett anser vi att vi har gjort ett intressant och robust fynd: ett gemensamt drag bland de utvecklingsprofessionella verkar vara att de i hög grad är aktiva i policyprocessens tidiga skede. Med andra ord tycks utvecklingsprofessionella (med delvis olika uppdrag) vara påtagligt aktiva i att söka efter potentiella strategiska utvecklingsfrågor, för att sedan försöka lyfta dem på den politiska dagordningen.

6. Sammanfattande slutsatser

Syftet med vår rapport har varit att bidra med en ökad förståelse för hur svenska kommuner arbetar med att främja lokal utveckling och attraktionskraft. I rapporten har vi visat hur kommunala företrädare själva beskriver det lokala utvecklingsarbetet, hur de uppfattar sina möjligheter att arbeta strategiskt med lokala utvecklingsfrågor, vilka metoder de använder sig av och hur de arbetar med att förankra dessa metoder internt i den egna kommunorganisationen liksom externt bland aktörer i det omgivande samhället. I texten som följer sammanfattar vi vad vi uppfattar som våra allra viktigaste resultat och slutsatser.

1. Det finns en utbredd föreställning om att lokalt utvecklingsarbete formas i nätverk och i ständig dialog mellan kommunen och andra nyckelaktörer i lokalsamhället. Vår studie tyder på att detta kan vara ett ideal snarare än en praktik. Idén om den interaktiva samhällsstyrningen har ett mycket starkt stöd i kommunerna. Många av de vi intervjuat uttrycker att man vill arbeta så. I själva verket tycks flera kommuner emellertid arbeta mer självständigt eller isolerat än man skulle önska, åtminstone när det gäller frågor som är av strategisk relevans för den lokala utvecklingen och sett ur ett kommunalt tjänstepersonsperspektiv.
2. Insatsen *Stärkt lokal attraktionskraft* syftade till att utveckla metoder som kan stärka den lokala attraktionskraften. Vår genomgång visar att de båda nyckelbegreppen attraktionskraft och metod i flera fall saknar en tydlig innebörd. Attraktionskraft är ett policybegrepp som kan laddas med olika innebörd av olika aktörer och i olika sammanhang. Begreppet metod är svårt att särskilja från näraliggande begrepp som arbetsform eller tillvägagångssätt. Bristen på tydlighet i begrepps användningen kan sakna betydelse i en vardaglig praktik på kommunal nivå. Samtidigt kan det vara problematiskt att staten genom ekonomiska styrmedel uppmantrar kommunerna att utveckla metoder för attraktionskraft utan att det finns en gemensam uppfattning om vad detta är.
3. Om vi betraktar det som kommunerna trots allt refererar till som sina metoder ser vi att flera av dessa har ett tydligt processfokus. Metoderna handlar i stor utsträckning om att skapa legitimitet för, uppslutning kring, kännedom om, långsiktighet eller organisatoriskt intresse för *någoting*. Vad detta *någoting* är kan ibland vara lite otydligt. Kopplingen mellan processen (att skapa intresse eller legitimitet för en insats till exempel) och substansen (insatsen i sig) är inte alltid helt uppenbar. En möjlig slutsats här är att de metoder som utvecklats inte är metoder för just attraktionskraft, utan metoder i mer generell bemärkelse, som går att tillämpa inom flera former av verksamhet.

4. En andra observation vi gjort i relation till de metoder som utvecklats är att merparten av dem har ett internt fokus. Det handlar om att skapa engagemang och uppslutning inom politiken eller inom förvaltningen, om att förändra arbetssätt och attityder inom den kommunala organisationen, om att bli mer serviceinriktad och mer medborgarorienterad. Detta är inget fel i sig. Snarare kan det vara positivt att de metoder som kommunerna utvecklar omfattar sådant som de själva faktiskt råder över. Likväl bidrar vår observation förmodligen till att korrigera den gängse bilden av vad lokalt utvecklings- och attraktivitetsarbete faktiskt är. En vanlig föreställning är nog att detta är ett utåtriktat arbete som i mycket hög utsträckning sker i dialog med externa aktörer i det omgivande samhället. Här ser vi att en stor del av utvecklingsarbetet handlar om intern organisationsutveckling.

Vi vill understryka att syftet med flera av metoderna också är att minska avståndet mellan kommunen och det privata näringslivet och civilsamhället. Vissa av de metoder för delaktighet och förankring som föreslås är alltså metoder som skulle ta den kommunala styrningspraktiken närmare ett deliberativt och nätverksdominerat styrningsideal.

5. Vår studie pekar på att frågan om legitimitet och förankring är både viktig och komplicerad i det lokala utvecklings- och attraktivitetsarbetet. Vi kunde se att framför allt projektledarna gör flera insatser för att förankra och skapa legitimitet för nya sätt att arbeta på. De arbetar med att skapa såväl formell som informell legitimitet både inom kommunorganisationen och externt i det omgivande samhället. En viktig observation här var att det fanns fall då olika legitimitetsgrunder stod i konflikt med varandra. En projektledare med stark informell legitimitet inom näringslivet kan till exempel få sin interna legitimitet i kommunen ifrågasatt.
6. Vi kunde också konstatera att informell legitimitet i relation till externa aktörer tycks vara av stor betydelse i ett tidigt skede när en utvecklingsinsats blir till. Vi ser flera fall där projekt kommit till på initiativ av enskilda medarbetare för att sedan förankras på politisk och administrativ ledningsnivå. Denna bottom up-logik kan kontrasteras mot en mer traditionell top down-logik där politiker och chefer fattar beslut och sedan delegerar genomförandet till medarbetare längre ner i organisationen. Våra resultat ger en fingervisning om att lokal utveckling och attraktionskraft är ett område som är mer präglad av en bottom up-logik än andra kommunala verksamhetsområden. Detta kan göra att arbetet i förvaltningen blir mer flexibelt, men också att det för

politikerna blir mer svårstyrta. Det kan i sin tur ses som problematiskt ur ett representativt demokratiskt perspektiv.

7. Vår enkätundersökning bland lokala utvecklingsprofessionella tyder på att de känner sig mest hemma i policyprocessens tidiga delar. De lyssnar av behov och önskemål från olika aktörsgrupper, de identifierar utvecklingsmöjligheter och mål, och de arbetar i hög grad med att skapa engagemang för lokalt utvecklingsarbete, inte minst i den egna organisationen. Den del som respondenterna verkar vara minst aktiva i är den implementerande och genomförande fasen. Det ger en fingervisning om att de utvecklingsprofessionella fungerar som interna lobbyister, som bidrar till att väcka frågor och sätta specifika problem på den kommunala agendan. Denna slutsats ligger i linje med det som tidigare nämnts; att området präglas av en bottom up-logik i policyutvecklingen.
8. Vi ser också att de som svarat på enkäten framför allt orienterar sig mot den egna organisationens tjänstepersoner och politiker. I vissa avseenden anger de att de interagerar med näringslivet i hög grad. Det är emellertid ingen fråga där antalet som anger att de interagerar med näringslivet ”i hög grad” är större än de som anger att de interagerar med den kommunala organisationen ”i hög grad”.
9. Sammantaget tycks projektledarna spela en viktig roll – som interna lobbyister och som eldsjälar för vissa utvecklingsfrågor. Nackdelen med utvecklingsinsatser som är hårt drivna av enskilda personer är emellertid att de riskerar att bli av mer tillfällig karaktär, snarare än del av en långsiktig plan. Legitimiteten internt i organisationen kan bli svagare, och personalombyten på viktiga positioner kan innebära att en insats helt tappar styrfart eller plötsligt blir mycket ifrågasatt.

En något friare reflektion är att en ny form av bred lokal utvecklingspolitik med viss trevan håller på att göra intåg i svenska kommuner. Med bred utvecklingspolitik avser vi en politik som inte enbart fokuserar på företags- och jobbtillväxt utan även inkluderar andra dimensioner av utveckling. Utlysningen av Stärkt lokal attraktionskraft liksom Telemarksforskningen som legat till grund för densamma kan ses som ett uttryck för att en bred utvecklingspolitik har tagit form på nationell policynivå. Telemarksforskningens breda definition av attraktionskraft genom boende-, näringslivs- och besöksattraktivitet (se figur 1) kan jämföras med den traditionella lokala näringspolitikens fokus på attraktivitet för företag.

Den breda lokala utvecklingspolitiken adresserar ofta frågor som är tvärasektoriella – som sträcker sig över flera förvaltningar – och som kommunen dessutom inte ensam inte kan rå över. Man skulle därför kunna

anta att den breda utvecklingspolitiken tar form i tvärssektoriella samarbeten, och i interaktion mellan kommunen och det omgivande samhället. I det här forskningsprojektet ser vi dock tecken på att dessa arbetssätt är idealbilder som inte riktigt har stöd i hur kommunerna själva uppfattar att de arbetar. Kommunerna *vill* arbeta tvärssektoriellt över flera förvaltningar och tillsammans med andra aktörer. Dock verkar de inte vara helt organisatoriskt anpassade för att göra det. Vi kan tolka det som att den breda lokala utvecklingspolitiken existerar på policynivå, men organisationerna (kommunerna) är inte alltid mogna att implementera den. I denna rapport illustreras det av följande:

- 1) intervjupersoner uttrycker en tydlig diskrepans mellan hur de *vill* jobba och hur de *tycker* att de faktiskt jobbar (kapitel 2)
- 2) arbetet har under projekttiden blivit mer och mer fokuserat på intern organisations- och processutveckling (kapitel 3)
- 3) frågor initieras och drivs ofta av enskilda medarbetare som inte sällan saknar organisatoriska stödstrukturer för tvärssektoriellt och interaktivt arbete (kapitel 4 och 5)
- 4) dessa medarbetare möter ibland legitimitetsproblem när deras arbete saknar förankring och olika legitimitetsgrunder krockar (kapitel 4)

Givet att tvärssektoriella och interaktiva arbetsformer ses som önskvärda i kommunernas arbete med lokal attraktionskraft så finns här ett utvecklingsbehov. För att kommunerna ska kunna leva upp till det man ser som ideala arbetsformer krävs att de faktiska metoderna och organisationsstrukturerna anpassas. I *stärkt lokal attraktionskraft* är vår bild att många deltagande kommuner har tagit steg mot en sådan anpassning till nya metoder och organisationsstrukturer. För statens vidkommande blir det viktigt att beakta vilken kapacitet kommunsektorn faktiskt har för att arbeta tvärssektoriellt och interaktivt. Saknas det en korrekt bild av den kapaciteten så riskerar framtida strategier och insatser att slå fel när de sedan ska implementeras i kommunsektorn. Vår bild är att kapacitet, metoder och organisationsstrukturer i stor utsträckning skiljer sig åt mellan kommuner. Systematiska mönster i hur dessa skillnader ser ut är emellertid en fråga för framtida forskning.

Referenslista

- Aarsaether, N., & Ringholm, T. (2011). "The Rural Municipality as Developer Entrepreneurial and Planning Modes in Community Development". *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 9(4), 373–387.
- Andersson, K. (2009). Orchestrating Regional Development Through Projects: "The 'Innovation Paradox' in Rural Finland". *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(3), 187–201.
- Bathelt, H. & Glückler, J. (2005). "Resources in Economic Geography: From Substantive Concepts Towards a Relational Perspective", *Environment and Planning A* 37(9), 1545–1563.
- Beetham D., (1991). *The legitimation of power*. Basingstoke: McMillan
- Bekkers, V. & Edwards, A. (2007), "Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing governance practices", i V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (red.), *Governance and the Democratic Deficit*, London: Ashgate, pp. 35–60.
- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. (3., [utök.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, T., Magnusson, H & Ramberg, U. (2008). "Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government", *Local Government Studies*, Vol. 34, No. 2, pp 203–220.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.
- Dahl, R. A. (2007). *On Political Equality*. Yale: Yale University Press.
- Denters, B. & Rose, L. E. (2005). "Local Governance in the Third Millennium – a Brave New World?" I B. Denters & L. E. Rose (red.) *Comparing Local Governance – Trends and developments*. London, Palgrave macmillan.
- Garsten, C., Rothstein, B., & Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat*. Stockholm: Dialogos
- Holzinger, K., Knill, C. & Schäfer, A. (2006). "Rhetoric or Reality? 'New Governance' in EU Environmental Policy", *European Law Journal*, 12(3), 403–420.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2018) *Green inside activism for sustainable development – political agency and institutional change*. London: Palgrave McMillan
- Johansson, J. (2013), "Regionalpolitikens utveckling: mellan politisk kamp och ekonomisk nytta", i T. Mitander, L. Säll & A. Öjehag-Pettersson (red.), *Det regionala samhällsbyggandets praktiker*. Göteborg: Diadalos.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe – Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson Longman.
- Montin, S. (2006). "Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle?" i Leif Jonsson (red.) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009) "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik" i G. Hedlund & S. Montin (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Nedlund, A-C. (2012). *Designing for legitimacy – policy work and the art of juggling when setting limits in health care*. Diss, Linköpings Universitet.
- Nilsson, J-E. (2012), *Från aktiv lokaliseringpolitik till regional tillväxtpolitik*, Tillväxtanalys PM 2012:18, Östersund: Tillväxtanalys.
- Nutek. (2007). *Integration, mångfald, tillväxt: Goda exempel på verktyg och metoder i det regionala tillväxtarbetet*. Populärversion av "Ökad integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet" (Nutek R 2007:15). Stockholm.
- Nyhlen, S. (2013). *Regionalpolitik i förändring: en fallstudie av regionalpolitikens aktörer och former i Åre kommun*. Diss, Mittuniversitetet.
- Olausson, A. & Syssner, J. (2017). *Att stärka den lokala attraktionskraften – Målbilder och genomförande i den lokala utvecklingspolitiken*. Norrköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Olsson, J. (2016). *Subversion in institutional change and stability*. London: Palgrave McMillan
- Pierre, J. (2009). "Tre myter om governance", i G. Hedlund & S. Montin (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.
- Regeringen (2015). *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* Diarienummer: N2015.31
- Regeringen (2014). *Uppdrag att stärka den lokala attraktionskraften*. Regeringsbeslut: N2014/2591/RT.
- Rothstein, B. (1987). "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 90(1), 21–37.
- Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3:e uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Sorensen E. & Torfing, J. (2006). *Theories of Network Governance*. London: Palgrave Mcmillan.
- SOU 2017:95 *Näringsdepartementet: Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*.

- Sundström, G. & Pierre, J. (2009). "Samhällsstyrning i förändring" i Jon Pierre & Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Svensson, P. (2017). *Cross-sector strategists. Dedicated bureaucrats in local government administration*. Diss, Göteborgs Universitet.
- Sveriges kommuner och landsting (2017). *Kommungruppsindelning 2017. En omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Syssner, J., Johansson, K., Erlingsson, G., Hermelin, B., Jonsson, R., Thelander, S., Wänström, J. (2016). *Den nyttiga kritiken: om interaktiv metod inom svensk kommunforskning*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Syssner, J. (2006). *What Kind of Regionalism? Regionalism and Regional Building in Northern European Peripheries*, Diss, Linköpings Universitet
- Tillväxtanalys (2014). *Fakta och exempel kring lokal attraktivitet*. Rapport 2014:14. Östersund: Tillväxtanalys.
- Vareide, K., Kobro, L. & Storm, H. (2013). *Programteori for attraktivitet*. FT-notat 13/2013. Telemark: Telemarksforskning
- Verba, S., Lehman Schlozman, K., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality*. Harvard: Harvard University Press.
- von Bergman-Winberg M., & Wihlborg, E. (2011). *Politikens entreprenörskap: kreativ problemlösning och förändring*. Malmö: Liber.
- Wihlborg, E., & Söderholm, K. (2013). "Mediators in Action: Organizing Sociotechnical system change Technology in society." *Technology and Society* 35(4), 267-275.
- Wallner, J. (2008). "Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency and performance". *The policy studies journal* 36(3), 421-443.

Källor

Ansökningar inlämnade till Tillväxtverket

Flens kommun (2015a): Ansökan utan datum.
Gotlands kommun (2015a): Ansökan2015-04-15.
Haninge kommun (2015a): Ansökan2015-08-27.
Härjedalens kommun (2015a): Ansökan 2015-04-14.
Kramfors kommun (2015a): Ansökan 2015-08-18.
Munkedals kommun (2015a): Ansökan 2015-08-26.
Surahammars kommun (2015a): Ansökan 2015-08-26.
Vimmerby kommun (2015a): Ansökan 2015-08-27.
Östhammars kommun (2015a): Ansökan 2015-08-X.
Överkalix kommun (2015a): Ansökan 2015-08-19.

Lägesrapporter hösten 2016

Flens kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-05.
Gotlands kommun (2016b): Lägesrapport2016-11-03.
Haninge kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-07.
Härjedalens kommun (2016b): Lägesrapport 2016-08-31.
Kramfors kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-07.
Munkedals kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-01.
Surahammars kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-01.
Vimmerby kommun (2016b): Lägesrapport 2016-08-24.
Östhammars kommun (2016b): Lägesrapport 2016-08- 31
Överkalix kommun (2016b): Lägesrapport 2016-09-01.
Överkalix bilaga (2016ba): Lägesrapport 2016-09-01.

Lägesrapporter våren 2017

Flens kommun (2017c): Lägesrapport 2017-03-10.
Gotlands kommun (2017c): Lägesrapport 2017-03-17.
Haninge kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-23.
Härjedalens kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-22.
Kramfors kommun (2017c): Lägesrapport 2017-03-02.
Munkedals kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-28.
Surahammars kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-22.
Vimmerby kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-21.
Östhammars kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-28.
Överkalix kommun (2017c): Lägesrapport 2017-02-X.

Lägesrapporter hösten 2017

Flens kommun (2017d): Lägesrapport 2017-09-12.
Gotlands kommun (2017d): Lägesrapport 2017-10-05.
Gotlands kommun (2017da): Lägesrapport komplettering 2017-11-23.

Haninge kommun (2017d): Lägesrapport 2017-08-30.
Haninge kommun (2017da): Lägesrapport komplettering 1.
Haninge kommun (2017db): Lägesrapport komplettering 2.
Härjedalens kommun (2017d): Lägesrapport 2017-08-31.
Kramfors kommun (2017d): Lägesrapport 2017-08-31.
Munkedals kommun (2017d): Lägesrapport 2017-11-01.
Surahammars kommun (2017d): Lägesrapport 2017-08-29.
Vimmerby kommun (2017d): Lägesrapport 2017-09-29.
Östhammars kommun (2017d): Lägesrapport 2017-11-17.
Överkalix kommun (2017d): Lägesrapport 2017-08-31.

Övriga källor

Statistiska centralbyrån (2016). *Befolkningsstatistik 2015*

Vimmerby kommun (2018): Projekt SLUS. Tillgänglig 2018-11-21:
<http://www.vimmerby.se/kommunochpolitik/starktlokalattraktionskraft/projekt/slus.4.11b119de1639e38ca5ff2fb7.html>

Intervjuförteckning

Tjänstepersoner

Kommunchef Flen

Turismansvarig Flen

Näringslivsstrateg Gotland

Projektledare Haninge

Kommunikationschef Haninge

Planeringschef Haninge

Miljö- och byggchef Härjedalen

Samhällsbyggnadschef Härjedalen

Ekonomichef Härjedalen

Kommunchef Härjedalen

Processledare och konsult Härjedalen

Kommunchef Kramfors

Chef samhällsavdelningen Kramfors

Samhällsplanerare Kramfors

Utvecklingssekreterare Kramfors

Näringslivsutvecklare Munkedal

Kommunchef Munkedal

Kultur- och fritidschef Munkedal

Näringslivsutvecklare Surahammar

Samhällsbyggnadschef Surahammar

Kommunchef Surahammar

Kommunchef Vimmerby

Utvecklingschef Vimmerby

Näringslivsutvecklare Vimmerby
Näringslivsutvecklare Vimmerby
Kommunchef Östhammar
Projektledare Östhammar
Näringslivschef Östhammar
Översiktsplanerare Östhammar
Näringslivschef Överkalix
Ekonomichef Överkalix
Projektledare Överkalix

Kommunalråd

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

Bilaga 1. Pilotkommunernas projektfokus

Kommun	Projektledarens grunduppdrag	Projektfokus och/eller politik-område
Flen	Turismansvarig under näringslivsenheten	Integrera besöksnäringen i översiktsplanen.
Gotland	Näringslivsstrateg	Besöksnäring och lokalt ansvar.
Haninge	Projektledare på näringslivsenheten Planeringschef på samhällsutvecklingsenheten	Utveckla stadsutvecklingsplan
Härjedalen	Chef på kommunal förvaltning Konsult, inhyrd av kommunen	Effektiviserad planerings- och samhälls-byggnadsprocess.
Kramfors	Samhällsutvecklare på samhällsavdelningen	Medborgardialog, värdskap, samhällsplanering.
Munkedal	Näringslivsutvecklare Kultur- och fritidschef	Näringslivsutveckling, medborgardialog.
Surahammar	Näringslivsutvecklare, konsult	Projektnamn "Attraktivt företagsklimat".
Vimmerby	Näringslivsutvecklare på utvecklingsavdelningen	Utveckla en strategi för social hållbarhet. Dialog med omgivande samhället.
Östhammar	Översiktsplanerare	Strategisk planering, transparent planeringsprocess.
Överkalix	Projektledare anställd via kommunala utvecklingsbolaget	Projekt Besökslandet.

Mot en ny lokal utvecklingspolitik?

- Om svenska kommuners arbete för en stärkt lokal attraktionskraft

Lokal utvecklingspolitik är ett svårdefinierat politikområde som dessutom är under ständig förändring. Svenska kommuner är i högsta grad påverkade av beslut som fattas på regional, nationell och EU-nivå. Dessutom påpekas det ofta att utvecklingspolitik är ett område präglad av nätverk och lokal samverkan. I ljuset av detta är ambitionen med denna rapport att göra det begripligt vad lokalt utvecklingsarbete faktiskt är och hur det bedrivs i svenska kommuner.

Resultaten indikerar att den policyförändring som har ägt rum inte fullt ut har motsvarats av förändringar i kommunernas arbetssätt, metoder och organisering. Utvecklingspolitiken har kommit att handla om långt mycket mer än bara näringsliv och arbetstillfällen. Den nya bredare utvecklingspolitiken implicerar interaktiva och tvärssektoriella arbetssätt. Trots att forskare inom området under lång tid har pratat om interaktiv styrning och nätverk visar denna rapport att många kommuner ännu saknar etablerade strukturer för att arbeta just så. Detta är viktigt att känna till när politik för lokal utveckling och attraktionskraft ska formuleras både på nationell och lokal nivå.