

Privat-offentliga partnerskap

Vad händer med det offentliga etoset?

En studie av demokratiska process- och substanskraven och
institutionella logiker i ”Future By Lund”

Adrian Kasperczyk

Abstract

The public sector has approached the private sector, which can be seen in, for example, private public partnership (PPP). In this study, the relationship between democratic process and substance requirements within PPP is examined. The purpose of the thesis is to qualitatively examine what place democratic process and substance requirements possess in PPP and how it relates to institutional logic in municipal administrations. The purpose is answered by examining the institutional logic of the public sector within the innovation platform "Future by Lund" (FBL) located in Lund, Sweden based on democratic process and substance values. Through a project application and interviews with public persons in different management positions in relation to the FBL, it is studied how they reason and motivate the business. For the analysis, ideal types of process and substance requirements are contextualized from the theoretical framework of "offentligt etos" and "local government institutional logic" in the study. The results of the essay indicate that the process and substance requirements within PPP are achieved. The process and substance requirements that one does not live up to take into account the political and hierarchical governance, but instead focuses on citizens' influence and interest.

Keyword: PPP, Process, Substance, Institutional logics, Public sector,
*Word Count ord:*9743

Sammanfattning

Den offentliga sektorn har närmat sig den privata sektorn, vilket bland annat kan ses i privat-offentligt partnerskap (PPP). I denna studie undersöks det "offentliga etosets" demokratiska process- och substanskrav inom PPP. Syftet med uppsatsen är att kvalitativt undersöka vilket utrymme de demokratiska process- och substanskraven får inom PPP och hur det förhåller sig till institutionella logiker hos kommunala förvaltningar. Syftet besvaras genom att undersöka de institutionella logikerna hos den offentliga sektorn inom innovationsplattformen "Future by Lund" (FBL) i Lund utifrån demokratiska process- och substansvärden. Genom en projektansökning och intervjuer med offentliga personer i olika ledningspositioner i förhållande till FBL studeras hur de resonerar och motiverar verksamheten. För analysen kontextualiseras idealtyper av de demokratiska process- och substanskraven från det "offentliga etoset" och "kommunala institutionella logiker" som finns i studiens teoretiska ramverk. Uppsatsens resultat tyder på att man uppnår de flesta process- och substanskrav inom PPP. De process- och substanskrav som man inte lever upp till att beakta den politiska och hierarkiska styrningen utan fokuserar istället på medborgares inflytande och intresse.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Tidigare forskning	4
1.2	Syfte och frågeställning	6
1.3	Disposition	6
2	Teoretisk ramverk	7
2.1	Offentligt etos	7
2.1.1	Demokratiska värden	8
2.1.2	Ekonomiska värden	9
2.2	Institutionella logiker.....	10
2.2.1	Kommunal förvaltnings logiker	10
3	Metod och Material	12
3.1	Kvalitativ fallstudie	12
3.2	Idealtyper	13
3.2.1	Utformning av analysverktyg.....	13
3.3	Urval och Avgränsning.....	15
3.3.1	Avgränsning	15
3.3.2	Material	16
4	Resultat och analys	18
4.1	Insyn – Processkravet	18
4.2	Inflytande – Processkravet.....	20
4.3	Legitimitet – Substanskravet.....	22
4.4	Mål –substanskrav	23
4.5	Analytisk reflektion	25
4.5.1	Vidare forskning	26
5	Referenser	27
5.1	Primärmaterial.....	27
5.2	Sekundärmaterial.....	28
6	Bilagor	30

1 Inledning

New public management (NPM) har sedan 1980-talet svept över den offentliga sektorn. Tidigare forskning har visat att man med NPM ville tackla en förvaltning som man ansåg lida av ineffektivitet och stelbent byråkrati. NPM var lösningen som skulle göra den mer effektiv och flexibel. (Abrahamsson & Agevall, 2009 ; Pollitt & Bouckaert, 2017) Reformerna förändrade den offentliga sektorns styrning och organisering, men även relationen mellan politiker, medborgare och tjänstemän (Lundqvist, 1989; Abrahamsson & Agevall, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2017) Som en följd har det blivit allt svårare att orientera sig i dagens offentliga verksamheter och det har blivit svårare att se var den offentliga sektorn slutar och var den privata börjar (Lundqvist, 1998:157; Stoker, 1998 Mörth, Shalin-Andersson 2006: 11, Mörth, et,al 2008:109). Lennart Lundqvist (1998) skriver i sin bok ”Demokratins väktare” att det finns en risk när den offentliga sektorn inte går att avgränsa från den privata och att man då förlorar delar av det ”Offentliga etoset” (Lundqvist, 1998:167). Lennart Lundqvist menar att denna utvecklingen gör det svårare att beakta och applicera de demokratiska och etiska värden som är specifika för den offentliga sektorn och det offentliga etoset. (Lennart, 1998: 156-157) Ett exempel till gränsdragningsproblematiken mellan offentlig och privat sektor kan man se i privat-offentliga partnerskap, eller på engelska private public partnership (PPP). (Mörth, et,al 2008:109; Baru, Nundy. 2008)

Ulrika Mörth och Kerstin Sahlin-Andersson skriver i sin bok ”Privata Offentliga Partnerskap” om hur den offentliga sektorn har blivit allt mer företagslik och om hur den offentliga sektorn samverkar med den privata sektorn mer genom privata offentliga partnerskap (Mörth & Sahlin-Andersson, 2006: 11) Organisering genom privata offentliga partnerskapet har blivit allt vanligare inom ramen för specifika projekt. (Lundin, et al 2015:188; Mörth & Sahlin-Andersson, 2006: 11) Mats Fred menar i sin doktorsavhandling (2018) att projekt inom den offentliga sektorn inte bara är ett neutralt medel för att nå ett mål utan att projekt inom den offentliga sektorn snarare bör ses som en ”trojansk häst” som förändrar den institutionella logiken i organisationen och därmed organisationen (Fred, 2018:4). Projektlogiken får inflytande eller ersätter andra logiker sker en projektifiering av den offentliga sektorn (Fred, 2018:5-6). En fråga man kan ställa sig då vad är det logik som får övertaget i PPP och vilka värden, unika för den offentliga sektorn, som kan gå förlorade. Jag ämnar därför att undersöka institutionella logiker inom PPP och se hur de förhåller sig till det ”offentliga etoset” i form av demokratiska process- och substansvärden.

1.1 Tidigare forskning

Tidigare forskning inom ämnet har skett inom flera discipliner. Den statsvetenskapliga har främst undersökt frågor med kopplingar till makt och demokratisk styrning (Hodge, Greve & Biygautane 2018). Man har konstaterat att PPP bygger på idén om att den privata och offentliga sektorn ska komplettera varandra för att få en bättre verksamhet (Mörth, et.al 2008:109; Baru, Nundy. 2008. 2006:18). Litteraturen har även ofta försökt besvara hur man ska se på ett lyckat PPP varför och hur det fungerar (Hodge, Greve & Biygautane 2018)

En annan vanlig anledning till partnerskap är att staten är för liten för att kunna hantera dagens stora problem såsom klimat och hälsa och att det därför behövs internationellt samarbete (Hodge, Greve & Biygautane 2018; Mörth & Sahlin Andersson, 2006:12). Det kan också bildas i finansiella syften - för att kunna få finansiering genom en privat medfinansiering. Genom partnerskap kan man komma över byråkratiska och politiska hinder. PPP kan därför ses som ett politiskt verktyg och har därför förutom ekonomiska värden även demokratiska värden (Hodge, Greve & Biygautane 2018). Man slår däremot även fast att det i PPP är svårt att förena de demokratiska värden som deliberation och deltagande med den privata sektorn. Risken är att de demokratiska värdena blir lidande (Mörth,2006:54). Det kan därför utifrån ett inom- och utomvetenskapligt perspektiv vara intressant att vidare belysa PPP utifrån demokratiska värden och hur logikerna i den offentliga sektorn fungerar med den privata sektorn.

Tidigare forskning har visat på hur PPP kan ses följa en ändring av styrning, från en hierarkiskt styrning- klassiskt byråkratisk och demokratisk- till en horisontell styrning. Detta är en framväxande samhällsstyrning karaktäriserad av ”från Government till Governance.” (Mörth, et.al 2008:109). Governance är en styrning eller samordning av sociala system där gränserna mellan de offentliga, privata och frivilliga sektorerna samt statens roll har förändrats (Pierre, 2008;243). Governance möjliggör för offentliga sektorn att tillsammans med den privata sektorn genomföra projekt som man själv saknar finansiella eller organisatoriska resurser för (Pierre, 2008;245). Den offentliga sektorn har som en följd av styrningen New Public Management (NPM) öppnat upp för ett närmare samarbete med den privata sektorn (Lundin et al, 2015:189; Abrahamsson & Agevall, 2009). Genom NPM såg man att den offentliga sektorn skulle kunna tackla samhällets komplexitet och bli mer effektiv genom att använda sig av den privata sektorn för att tillhandahålla resurser och tjänster till samhället (Lundin et al, 2015:189; Abrahamsson & Agevall, 2009; Godenhjelm, 2016:22; Fred 2018:15).

Inom den tidigare forskningen ser man att en förändring av PPP är att antalet av dem ökar men också deras användningsområde samt som de blir mer projektorienterade (Mörth & Sahlin Andersson, 2006:12 -13; Hodge, Greve & Biygautane 2018). Spridningen av projektorganisering har man kopplat till att spridas vidare genom den europeiska unionen där projekt utgör en del av EUs utjämningsåtgärder för unionen (Fred:2018.). För uppsatsen kan det därför vara av inomvetenskaplig relevans att använda Lundqvists demokratiska perspektiv och undersöka projektifiering. Forskningen visar på att projekt ses som ett medel för

att uppnå en mer flexibel och effektiv förvaltning som även kan tackla mer komplexa problem (Fred, 2018; Abrahamsson & Agevall 2009) .

Forskningen om projektifiering är fortfarande under utveckling och det finns mängd aspekter att studera (Fred, 2018:191). Den forskning som hittills har genomförts har främst berört den privata sektorn och spridningen av projektorganisering och behandlat frågan om ”varför” och ”vad” och inte “hur” (Fred, 2018:7). Ett undantag är Mats Fred (2018) som i sin doktorsavhandling har undersökt institutionella logiker och visat hur projektlogik manifesterar sig i praktiken samt vilka konsekvenser det har för kommunernas organisationer och anställda (Fred,2018,4). I Freds analys av projektlogikens varande förstår han den som dubbelsidig logik. Projekt kan i ett första skede ses som innovativa och som ett brott mot byråkratin, men senare gå över till en form som kännetecknas av mätande och kontroll, och logiken kunde på sådant sätt anpassas till den byråkratiska logiken där det politiska styret fortfarande spelar en avgörande roll (Fred, 2018: 179-184) Detta är en relevant observation då det kring projekt och NPM finns en diskussion inom litteraturen om de leder till en avdemokratisering av den offentliga sektorn. Detta då det fokuset flyttas från politiker till markanism, från en hierarkisk styrning till en horisontell styrning där det politiska styret inte får lika stort inflytande (Fred 2018:43). Det är även något som Lundqvist lyfter som en risk av att den offentliga sektorn närmar sig den privata sektorn och när det blir svårt att se skillnad på dem (Lundqvist, 1999). Freds användning av institutionella logiker i sin analys visar också på hur man kan använda den teoretiska ramen för att få större strukturellt perspektiv på ens analys (Fred, 2018).

Att använda institutionella logiker som undersökningsglasögon kan därför ses som motiverande när man ska undersöka PPP. Detta kan även kopplas med att man i en begränsad utsträckning inom PPP forskning ser utanför enskilda PPP samarbeten och tvärs över olika discipliner (Hodge, Greve & Biygautane 2018). Diskussionen om avdemokratiseringen inom den offentliga sektorn kan därför motivera en studie som undersöker demokratiska värden i PPP och som även använder sig av institutionella logiker i analysen.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med min uppsats är att kvalitativt undersöka det offentliga etoset demokratiska process- och substanskrav inom PPP och hur de förhåller sig till förvaltningslogiker. Syftet besvaras genom att undersöka de institutionella logikerna hos den offentliga sektorn inom innovationsplattformen ”Future by Lund” i Lund utifrån demokratiska process- och substansvärden. Min frågeställning lyder därför följande:

- *Hur förhåller sig de institutionella logikerna inom offentliga sektorn till de demokratiska substans-och processvärden inom privat-offentliga partnerskap?*

1.3 Disposition

Del ett av uppsatsen består av en inledande del som redogör översiktligt för uppsatsens ämne och sedan en del som presenterar den tidigare forskningen inom områden som ska beröras av uppsatsen. Sedan presenteras frågeställningen och dispositionen. Del två presenteras det teoretiska ramverket, de teorier som används i uppsatsen för att konstruera uppsatsens analysverktyg: Offentligt etos och institutionella logiker. I del tre presenteras analysmetoden, avgränsningar och materialinsamlingen. I del fyra analyseras och presenteras uppsatsens resultat. I del fem sker en reflektion och diskussion kring uppsatsens resultat och förslag på fortsatt forskning.

2 Teoretisk ramverk

I denna del presenterar det teoretiska ramverket som kommer användas som analytiskt verktyg. För att kunna göra en analys kommer två teorier att användas. Först presenteras Lennart Lundqvist teori om det offentliga etoset som utgör en grund för de demokratiska värdena inom den offentliga. Sedan institutionell logik inom ett förvaltningssammanhang som utgör en analyseringsgrund för att förstå material, men också för att koppla uppsatsen till ett större forskningssammanhang.

2.1 Offentligt etos

För att kunna göra en analys av värderingar inom PPP krävs att en utgångspunkt tas i vilka värderingar som finns i det offentliga etoset. Denna teoridel kommer därför att presentera Lennart Lundqvists syn på det offentligt etos och de värderingar som finns i dem. Anledningen till valet att utgå från Lundqvist demokrativärden i det offentliga etoset är att han lyfter gränsdragningsproblematiken och för att demokrativärdena är byggda på en skepticism mot marknaden vilket kan belysa grundläggande skillnader mellan det offentliga och privata, då för mitt syfte när de är i en relation med varandra (Lundqvist,1998).

Lennart Lundqvist skriver att ”Innehållet i vårt offentliga etos kan knytas till de övergripande föreställningarna om vad staten bör göra” (Lundqvist, 1998:53). Vidare presenterar Lundqvist en normativ teori om det offentliga etoset där han ställer sig emot ekonomismen och framhäver att den offentliga sektorn har andra specifika värden som saknas i andra sektorer, då man har en roll som demokratins väktare (Lundqvist, 1998:53,70-74). De specifika värdena i den offentliga sektorn ser Lundqvist som ett uppdrag att se efter det allmänna goda och det allmänna intresset (Lundqvist, 1998:65-66). Lundqvist menar därför att den offentliga sektorn sedan länge bär på ett ansvar som andra sektorer inte har och därav har andra förväntningar som byggt upp det offentliga etoset (Lundqvist, 1998:54). Lundqvist menar också att det finns en stor kontinuitet i det offentliga etoset då det inte bara styr konkreta åtgärder och program utan även hela den offentliga organisationen (Lundqvist, 1998:65).

I sin rekonstruktion av det offentliga etoset ser Lundqvist två huvuddelar, en bestående av demokrativärden och en bestående av ekonomiska värden som man sedan kan dela in i olika delvärden (Lundqvist,1998:62) När det kommer till de olika värden i det offentliga etoset så är de ibland motsägelsefulla och det är svårt att leva upp till alla värden (Lundqvist,1998:63). Grunden för det offentliga

etoset är att samtliga värden måste beaktas, att ekonomivärden är lika viktiga som de demokratiska värdena (Lundqvist, 1998:104). De delvärden som Lundqvist ser att man måste beakta inom de demokratiska värdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Inom de ekonomiska värden ser han funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktiv (se figur 1 nedan).

Demokratiska värden	Ekonomiska värden
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig etik	Produktivitet

(Figur 1: Lundqvist 1998:63)

2.1.1 Demokratiska värden

Inom de demokratiska värdena lyfter Lundqvist Politisk demokrati, som ett delvärde (Lundqvist, 1998). Politiskt demokrati i sig är ett omdiskuterat värde då det finns många perspektiv att beakta. Men när det kommer till den svenska kontexten och förvaltningen lyfter Lundqvist upp att det finns processkrav och substanskrav för den politiska demokratin (se figur nedan över politisk demokrati). Substanskraven innebär att förvaltningen lever upp till lagens krav, att man följer den detaljstyrning, ramlagstiftning och målstyrning som finns. Substanskraven kräver även att man lever upp till politikernas vilja eller den viljan som finns hos de direktvalda av folkförsamlingar eller individuella rollinnehavare och parlamentarisk ordning utsedda kollektiv ska följas. Utöver det finns det krav på att följa folkets vilja. Det är svårt att kategorisera folkets vilja, särskilt när den skulle skilja sig från den vilja folket ger uttryck för genom sina politiker. En uppdelning görs därför på att se till antingen allmänintresset, särintresset eller brukar intresset (Lundqvist, 1998:91). Processkraven innebär ett krav på allmänna val, möjligheter för medborgarna att delta i förvaltningens processer samt öppenhet mot omgivningen så att medborgarna har tillgänglig information kring vad förvaltningarna gör (Lundqvist, 1998:91).

Ett annat delvärde som Lundqvist lyfter är rättssäkerhet. Rättssäkerheten syftar på relationen mellan det offentliga och medborgarna, och innebär att det offentliga agerar försiktigt och med måttfullhet i sin användning av makt över medborgarna. Utöver det skall agerandet vara förutsägbart och gälla någorlunda lika för alla (Lundqvist, 1998:102).

Det tredje och sista delvärdet som Lundqvist presenterar är den offentliga etiken, Lundqvist fokuserar här på olika förvaltningsetiker som bör vara gällande. Den viktigaste etiken ser han däremot som allmänetik. Han menar att när det kommer till processer bör allmänetiken styra vad som är tillåtet och inte tillåtet för tjänstemän. Vid substansfrågor bör allmänetiken styra innehållet i de åtgärder som förvaltningen gör, om det är gott eller ont, och det ska därför alltid finnas en

strävan för allmänna goda eller allmänna intresset bästa i allt som det offentliga gör (Lundqvist, 1998:94).

2.1.2 Ekonomiska värden

De ekonomiska värdena gäller i alla sektorer medan demokrativärdena gäller endast för det offentliga (Lundqvist, 1998:64). De värden som Lundqvist lyfter när det kommer till de ekonomiska värden är först funktionell rationalitet, som innebär att man väljer medel som kan leva upp till de uppsatta målen. Man ser målen som något givet och fokuserar på yrkesskicklighet och expertis. (Lundqvist, 1998:64) Ett annat delvärde som Lundqvist lyfter är kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet syftar till att man ska fokusera på att hålla kostnaderna nere. Relationen ska ge så mycket måluppfyllelse som möjligt per kostnadsenhet (Lundqvist, 1998:64). Det sista delvärde som Lundqvist lyfter i är produktivitet. Produktivitet fokuserar på att få ut så mycket åtgärd som möjligt per insats (Lundqvist, 1998:64)."

Politisk Demokrati	
Processkrav	Substanskrav
<ul style="list-style-type: none"> • "Allmänna val av representanter som direkt eller indirekt legitimerar den offentliga förvaltningen." • "Medborgardeltagande i förvaltningsprocesser ger möjlighet att framföra synpunkter" • "Öppenhet gentemot omgivningen innebär bland annat att samhällsmedlemmar ska ha information om vad förvaltningen företar sig" • "Fri- och rättigheter för medborgare ska beaktas." 	<ul style="list-style-type: none"> • "Lagens krav som kan preciseras i detaljstyrning eller formuleras som allmänna målsättningar" • "Politikernas vilja som kan referera till "viljan" hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedd kollektiv" • "Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen"

(Figur 2: Lundqvist, 1998:91-92)

2.2 Institutionella logiker

Utgångspunkten i institutionella logiker som teoretisk modell är att varje institutionell ordning har unika organisationsprinciper som påverkar hur organisationer agerar. Institutionella logiker som perspektiv kan användas som ett metodiskt ramverk för att analysera relationen mellan intuitioner, individer och organisations system (Thorton et.al, 2012). Ramverket grundar sig i stort på Fredland och Alford (1991) som menade att samhället och sociala relationer är mer än materiella strukturer och man också behöver se till kultur och symbolik i samhället (Fredland & Alford, 1991:232; Thorton et.al, 2012:3). En grundsten i institutionella logiker är att intressen, identiteter, värden och uppfattningar hos individer och organisationer är inbakade inom de logiker som finns närvarande (Thorton et.al, 2012:132). Fredland och Alford poängterar att samhället består av olika institutionella ordningarna som är i motsättning, genom att studera dem kan man förstå organiseringen av organisationerna och människor (Fredland & Alford, 1991:256).

När det kommer till institutionella logiker menar Bertels and Lawrence (2016) att flera logiker kan vara närvarande samtidigt. Detta särskilt när det finns en institutionell komplexitet eller utmaning, flera olika institutionella logiker kan då ha recept på hur man ska tolka och svara på en situation. De institutionella logikerna kan ske i en konflikt som gör att organisationen söker legitimitet för sitt handlande för att på så sätt kunna lätta på trycket som finns (Bertels and Lawrence, 2016:4). Apache och Santos (2010:447) påvisar också att flera motstridiga logiker kan existera parallellt hos aktörer på en mikronivå, Ur denna synen utvecklades begreppet hybridorganisationer. Det refererar till att det kan finnas komplexa relationer mellan institutionella logiker inom en organisation och att detta gör att organisationer utvecklar system som kan legitimeras utifrån flera olika institutionella logiker. (Bertels & Lawrence, 2016:455-256). PPP bör ses som hybridorganisation där man har både den privata och offentliga sektorn tillsammans i organisationen, och därför bör man se efter motstridande logiker och på hur man legitimerar sitt agerande organisation. Institutionell logik erbjuder på sådant sätt passande glasögon för att studera värden och normer såväl inom den offentliga och privata sektorn (Thorton et.al, 2012, Fredland & Alford, 1991). Då jag i denna studie är intresserad av att undersöka de demokratiska värdena i det är det därför motiverat att använda sig av institutionella logiker som glasögon för att få en större förståelse.

2.2.1 Kommunal förvaltnings logiker

Institutionella logiker är beroende av kontexten som deras aktörer rör sig inom. Då denna uppsatsen ämnar sig till att undersöka den offentliga sektorns etos inom PPP är det därför relevant att se till dem logiker som finns på förvaltningsnivå där man från offentliga sekterna jobbar med PPP. Mats Fred (2018) presenterar i sin avhandling en kontextualisering av kommunal förvaltning logiker. Logikerna som

han såg på verksamheten med var byråkratisk-, marknads-, politisk- och projektlogik (Fred, 2018).

Den byråkratiska logiken utmärks av en hierarkisk styrning genom politisk styrning som formar regler och lagar med tydliga styrdokument för organisationen. Logiken kräver att verksamheten inom förvaltningen bör styras genom centralt fattade beslut (Fred, 2018:41; Persson och Uhno; 2018:65). Den karakteriseras av rutiner, stabilitet, effektivitet, förutsägbarhet och transparens (Fred, 2018:41). Logikens mål kan ses som att se efter de det samhällets bästa (Thorton et.al, 2012:73, Lundqvist, 1998:65-66) .

Logiken kan grundas i det som Weber tar upp som idealtyper för byråkratin (1948). Vidare kan man också koppla den byråkratiska logiken till Lundqvist och det offentliga etoset (Fred, 2018:49).

Den logiken som ställer sig mest mot den byråkratiska logiken är marknadslogiken. Inom marknadslogiken är det den privata sektorn och företagen som är en förebild. Den präglas av en syn på att marknadsprinciper och konkurrens bör prägla välfärdsproduktionen. Där ser man medborgare som en kund som genom konkurrens får vara vägledande för organisationen. Det finns även en betoning på resultat och kostnadseffektivitet, med ett fokus på att öka det privata och organisatoriska väståndet (Fred, 2018:42, Persson och Uhno; 2018:65).

Den politiska logiken syftar till att uppnå förändring och visa sig handlingskraftig, och vara mer flexibel än den byråkratiska logiken (Fred, 2018:42-43). Logiken är karaktäriserad av demokratiska ideal men sticker även ut från de andra logiken då makt har en avgörande roll (Fred, 2018:43). Den politiska logiken innebär också en öppenhet för omvärlden då det finns ett intresse att visa upp vad man gör och varför, vilket också bygger på ett demokratiskt ansvarstagande, då man ser sin roll som att representera de allmänna värderingarna hos folket (Fred, 2018:43,45).

Projektlogiken bygger på att skilja sig från den byråkratiska logiken då man istället fokuserar på innovation och flexibilitet. Men samtidigt finns det en dualitet i logiken då den också stöttar kontroll och hierarkiska strukturer. Detta kan ses i ett krav på utvärderingar och tydlig ledning i form av politisk ledning eller projektledning (Fred, 2018:43-45). Det som skiljer projektlogiken från de andra logikerna är att den har en temporär karaktär, då de oftast är tidsbestämda medan de andra följer en budgetprocess (Fred, 2018;43-44). Man ser också framtiden genom mål och strategier medan den dagliga verksamheten består av repetition och rutin, och på sådant sätt finns det två ömsesidigt beroende delar inom logiken. En produktionslogik driven av effektivitet och snabba resultat, men när det kommer till framtiden också en syn på utveckling, risktagande och innovation (Fred, 2018:44).

3 Metod och Material

Denna delen beskriver det metodologiska tillvägagångssättet. Det börjar med en övergripande reflektion över studiens utgångsläge som beskrivande fallstudie och vad det får för konsekvenser i relation till resultatet och analysen. Diskussionen följs sedan av en presentationen och konstruktion av analysverktyget som används i studien. Avsnittet avslutas sedan genom en diskussion av material utifrån det urval och de avgränsningar som gjorts.

3.1 Kvalitativ fallstudie

Uppsatsens syfte är att beskriva PPP utifrån Offentligt etos och för att göra det valdes det att göra en kvalitativ studie. Detta kan motiveras genom Jan Torell och Torsten Svensson (2007) som menar att en kvalitativ fallstudie ofta har som syfte att detaljerat beskriva en företeelses kvaliteter (2007, 265-266). Den beskrivning som man gör måste ha ett egenvärde för att kunna räknas som en vetenskaplig studie (2007:23). Detta egenvärde i studien kan tydligen motiveras i behandlingen av de demokratiska värdena som finns inom den offentliga sektorn. Vidare kan det kvalitativa förhållningssättet motiveras genom att det handlar om att karaktärisera en företeelse, där syftet är att få insikter och förståelse om hur människor uppfattar världen (2007, 265-266). Både i det offentliga etoset och i institutionella logiker finns en aspekt som behandlar hur människor uppfattar och agerar mot omvärlden. Inom den kvalitativa forskningen söker man efter att se hur personer resonerar och agerar när man försöker förstå det studerade objektet. (Torell & Svensson, 2007:265). Den kvalitativa metoden stämmer på sätt med uppsatsens syfte och med de teorier som används. Däremot kräver den kvalitativa metoden en medvetenhet på grund av dess intensiva karaktär är det svårt att dra generella slutsatser kring fenomenet, då man fokuserar på ett enskilt fall (Torell & Svensson, 2007: 267). Den kvalitativa studien kan leva upp till bättre validitet och leda en till insikter om fenomenet som bidrar till forskningen och leva upp till kumulativa kravet som finns (Torell & Svensson, 2007: 267,281). Detta särskilt genom användning av institutionella logiker som leder till en stark teoriansknytning till forskningsfältet. Med den teoriansknytningen kan därför studien utnyttjas i en mer generell diskussion, och på sätt få till en teoretisk generalisering (Torell & Svensson, 2007:44). Torell och Svensson anser att beskrivningarna måste ha ett egenvärde (2007:23). Detta egenvärde i studien kan tydligen motiveras i behandlingen av de specifika demokrativärdena som finns inom den offentliga sektorn.

3.2 Idealtyper

För att kunna operationalisera frågan ”Hur förhåller sig institutionella logiker inom den offentliga sektorn till det offentliga etoset inom privat offentligt projekt?” har ett typiskt tagits fram från det teoretiska ramverket. Syftet med idealtyperna är att de ska fungera som ett filter som hjälper mig att sortera materialet och forma en uppfattning kring de demokratiska substans- och processkraven och förhållandet till förvaltningslogikerna (Bergström & Boréus 2012: 150). Vidare kan det motiveras genom Patricia H. Thornton, William Ocasio och Michael Lounsbury som menar att sätta det organisatoriska beteendet i relation till det sociala görs lättast genom att se de institutionella logikerna genom idealtyper (Thornton et.al, 2012:72–73). Styrkan i användning av idealtyper är att det kan avbilda världen i något som är lätt att överblicka (Esaiasson, et. al 2012:140). Genom att använda idealtyper som ett analysinstrument kan typiska samhällsfenomen fångas in och därav möjliggöra ett svar på hur väl den stämmer överens med den abstraktionen som presenteras i teorin (Esaiasson, et. al 2012:141). Lundqvist (1992) skriver ”Idealtyper är en slags måttstock mot vilken man kan möta verkligheten och notera i vilken mån och på vilket sätt denna avviker.” (1992:22). Detta stämmer väl överens med syftet av uppsatsen då det möjliggör att förhålla det offentliga etoset till hur verkligheten ser ut i PPP. Ett problem är däremot att idealtyper inte är exakta avbilder av verkligheten och därför inte kan förkastas av empirin. Man kan därför att hävda att studien är ofruktbar då den inte är förankrad i verkligheten (Esaiasson, et. al 2012:139–141).

3.2.1 Utformning av analysverktyg

Idealtyperna bygger på den teori som lyfts fram i avsnitt 2. Det Offentliga etoset bygger enligt Lundquist på demokratiideal; bestående av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik och ekonomiska ideal; om funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. I konstruktionen av idealtyper väljer jag att lyfta fram den som kallas ”politisk demokrati”, med process- och substanskrav. Detta stämmer bäst överens med den tidigare forskningen och syftet med uppsatsen. Både den offentliga etiken och rättssäkerheten är en viktig del av den offentliga sektorn men pga. utrymmesbrist och krav på avgränsning hänvisar jag till framtida forskning. Även ekonomiska värden, som Lundqvist lyfter i det offentliga etoset, lyfts bort med anledningen som nämns i avsnitt 2.1.3, att det är värden som finns överallt i samhället och därför inget särskilt för den offentliga sektorn. När det kommer till politiska demokratin så används de i utformningen av analysverktyget genom att se till process- och substanskrav (Se figur 3 nedan). Konstruktion av idealtyperna av institutionella logiker har byggts med hjälp av den tidigare forskningen som nämns i avsnitt 2.2.1 och som relaterar till den politiska demokratin.

Politisk Demokrati	
Processkrav	Substanskrav
<ul style="list-style-type: none"> • ”Allmänna val av representanter som direkt eller indirekt legitimerar den offentliga förvaltningen.” • ”Medborgardeltagande i förvaltningsprocesser ger möjlighet att framföra synpunkter” • ”Öppenhet gentemot omgivningen innebär bland annat att samhällsmedlemmar ska ha information om vad förvaltningen företar sig” • ”Fri- och rättigheter för medborgare ska beaktas.” 	<ul style="list-style-type: none"> • ”Lagens krav som kan preciseras i detaljstyrning eller formuleras som allmänna målsättningar” • ”Politikernas vilja som kan referera till ”viljan” hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedd kollektiv” • ”Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen”

(Figur #: Lundqvist, 1998:91-92)

För att göra en operationalisering av teorin har kategorier på x-axeln valts med hjälp av tidigare forskning och i syfte med att undersöka process- och substans kraven inom Lundqvist "politiska demokrati". (Se figur 4 nedan) Genom att undersöka insyn och inflytande inom FBL kan man se till process kraven. Vidare kan man genom legitimitet och mål se till substanskrav. Sedan har legitimitet och mål valts utifrån att det är kategorier som stämmer väl överens med Lundqvist politiska demokrati men även för att de är kategorier som används av Thorton et.al i deras konstruktion av institutionella logiker. (Thorton et.al, 2012:73). Som diskussionen i avsnitt 2.2.2 visar är även legitimitet en del av del att undersöka när det kommer till PPP. Målet kan även kopplas till det allmänna goda, då det är den del Lundqvist poängterar som skiljer den offentliga sektorn från omvärlden och det som alltid ska finnas i en tjänstemans agerande (Lundqvist, 1998:65, 93). I detta operationaliseras det allmänna goda till samhällsnytta inom FBL. Att använda sig av tidigare forskning i konstruktioner av idealtyper är något som Esaiasson, et. al (2007:141) rekommenderar och har därför gjorts. I idealtypen har kraven på den politiska demokratin kombinerats med den byråkratiska logiken, och som ovan nämnt, visar den tidigare forskningen på att logikerna stämmer överens (se diskussionen i 2.2.1.)

Kommunala förvaltning logiker och det offentliga etoset				
	Byråkratisklogik (Det offentliga Etoset)	Politisklogik	Projektlogik	Marknadslogik
Insyn (Processkrav)	Öppenhet i arbetet och ansvarstagande	Öppenhet och ansvarstagande.	Öppenhet genom utvärderingar	Ingen insyn pga. konkurrens
Inflytande (processkravet)	Medborgare särintressen Politiker	Partimedlemmar/medborgare	Politisk styrning eller projektledning	Aktieägare
Legitimitet (substanskrav)	Följer demokratisk bestämda regler	Folkets vilja	Innovation och effektivitet	aktiepris
Målen (substanskrav)	Samhällsnytta/Det allmänna goda	Makt	Effektivitet, leva upp till målen	Ökad effektivitet och vinst

(Figur 4: Idealtyper och analysverktyg)

3.3 Urval och Avgränsning

Jag har valt att avgränsa mig till att göra en fallstudie av projektplattformen ”Future by Lund” (FBL) som drivs av Lunds Kommun tillsammans med Verket för innovationssystem (Vinnova). Nedan följer en vidare motivering av mitt urval och min avgränsning.

3.3.1 Avgränsning

Anledningen till varför jag väljer att avgränsa mig till en innovationsplattform är att som Hodge, Greve och Biygautane (2018) menar måste forskningen kring PPP se utanför enskilda projekt och försöka förstå större PPP i ett större sammanhang. Innovationsplattformen är delvis en verksamhet som bygger på en projektform men det är också en verksamhet som driver ett flertal andra projekt. Vidare är Vinnova även nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för

forskning och innovation (Vinnova 2018a). Vinnovas verksamhet har en nära koppling till det som man lyfter fram i litteraturen. Dels så initierar Vinnova just samverkan mellan olika aktörer i form av PPP, men de har också en koppling till EU. Detta nämns också i den tidigare forskningen som en drivfaktor för PPP och Projektorganisation (Fred, 2018).

Vinnova har startat sex stycken plattformar, varav ”Future by Lund” (FBL) är en av dem. Valet att studera just FBL motiveras med att det är plattformen som ligger närmast mig och därav varit lättast att få tag i material och intervjupersoner från. Utifrån ett bekvämlighetsperspektiv har studien också främst fokuserat på FBL utifrån Lunds kommuns perspektiv då jag som boende i kommunen lättare kunnat samla in material som visar på kommunens perspektiv. Bekvämlighetsurvalet kan däremot ses som dåligt utifrån ett generaliseringsperspektiv (Esaiasson, et. al 2012:188). Som nämns i diskussionen i avsnitt 3.1 så har denna studie inga större generaliseringsambitioner och bör därför inte få större konsekvenser för studiens resultat. Vidare kan valet motiveras av att Vinnova skriver ”Av de sex innovations plattformarna i Vinnovas satsning är det FBL som har den tydligaste entreprenöriella ansatsen, med en positionering som ligger i gränslandet mellan Lunds Kommun, Lunds universitet, näringslivet, Region Skåne och andra aktörer i staden.” (Vinnova 2017:26). Därför kan avgränsningen också motiveras utifrån att det blir ett kritiskt fall för att testa det offentliga etoset (Esaiasson, et. al, 2007:161).

3.3.2 Material

Materialet har huvudsakligen samlats in genom att intervjua 5 personer med relation till FBL, men även kompletteras med dokument i form av projektansökningar för Smarta offentliga Miljöer (SOM) som man har drivit inom ramen för FBL.

Ambitionen var i början att i större utsträckning använda dokumentation som underlag för studien, vilket var tvunget att omvärderas då Vinnova utav sekretesskäl inte kunde lämna ut några dokument om enskilda projekt inom FBL. Detta har däremot kunnat ge insikt som används i analysen. Trots de stora svårigheterna i att få fram dokument fick jag efter en intervju en projektansökning som jag kunde använda som kompletterande material till intervjuerna. I processen att få fram material har en del mejlkonversationer gett insikt om FBL och därför också utgör en liten del av underlaget.

Att använda sig av intervjuer och dokument kan motiveras av att institutionella logiker går att avläsa i både agerande, skrift och språk (Thorton et.al, 2012). Vidare kan valet av intervjuer motiveras genom att det stämmer väl överens med de användningsområden som Esaiasson et al. presenterar: när man går in på ett utforskat fält och när vi vill veta hur människor själva uppfattar sin värld. Det fungerar även som ett komplement till annan forskning. (2012: 252–257). För att navigera i material till denna studie har jag använt mig av snöbollsmetoden för att försöka hitta ”centralt placerade källor” både i form av

intervjupersoner att intervjua och material - vilket är vad Esaiasson, et. al rekommenderar (2012:258) .

I början fanns det en vilja att intervjua fler personer för att kunna få ett större urval men på grund av tidsbrist och att personer inte svarade på förfrågan om att interjuas så blev det endast fem intervjuer. Med tanke på den centralitet och den roll som de intervjuade har haft i förhållande till kommunen och FBL ses materialet som har kunnat tas fram genom intervjuerna tillsammans med övriga dokument som tillräckligt för att ge en värdefulla insikter och mättnad (se figur 5 nedan över intervjupersoner). Intervjupersonernas namn har inte skrivits p.g.a sekretess av namn och då namnen inte erbjuder analysen något, utan istället identifieras efter deras roll i förhållande till FBL vilket istället skapar en tydlighet kring de olika rollerna, detta trots att de godkänt att använda deras intervjuer som material till uppsatsen och inte bitt om att anonymiseras.

Intervjuperson 1	Tjänsteman på kommunkontoret Lund	Ansvarar för hjälpa till att projektbidrag
Intervjuperson 2	Näringslivschef inom FBL	Ansvarar för att ha kontakt med näringslivet inom FBL
Intervjuperson 3	Verksamhetsledare	Verksamhetsledare/projektledare för FBL
Intervjuperson 4	Kommunstyrelsens ordförande 2014-2018 Lund	FBL ligger under kommunkontoret, var ledare är kommunstyrelsen
Intervjuperson 5	Ekonomidirektör Lunds Kommun	Ekonomidirektör som sitter på kommunkontoret Lund

(Figur 5: Intervjupersoner)

Inför intervjuerna förbereddes ett endast fåtal frågor kring hur man man motiverar och resonerar om FBL och PPP med avsikten att ha en så öppen intervjustruktur som möjligt och för att jag som intervjuare inte skulle riskera att styra materialet in på de idealtyperna som ligger till grund för analysen. Detta p.g.a den erkända devisen - som man frågar får man svar, men även då det finns ett intresse att se till institutionella logiker där man vill avtäckta ett mönster om vad intervjupersonerna väljer att prata om i samband med PPP. Intervjuerna har därför till stor del byggt på personernas egna reflektioner och följdfrågor för att uppmåna till det. Huvudfrågorna för intervjuerna finns bifogade. Trots att jag hade få förberedda frågor före tog intervjuerna i genomsnitt 40 minuter. Intervjuerna anses därför som omfattande och blir tillräckligt mättande tillsammans med projektansökan. Intervjuerna spelades in för att sedan kunna transkriberas och användas som underlag för studien. Den första intervjun med tjänstemannen gick däremot inte att transkribera då ljudet på inspelningen var för dålig, däremot finns anteckningar gjorda strax efter intervjun på de relevanta saker som behandlades. Intervjupersonen har även besvarat huvudfrågorna i intervjun i skrift på mejl efter att intervjun hållits.

4 Resultat och analys

I detta avsnitt presenteras analysen och resultaten. Analysen sker med hjälp av analysverktyg som tagits fram, därför presenteras de efter kategorierna: insyn, inflytande, legitimitet och mål. Inom varje del ses också till hur resultatet förhåller sig till institutionella logiken för att på sådant sätt besvara min frågeställning. Avslutningsvis förs en analytisk reflektion över resultaten

4.1 Insyn – Processkravet

Genom materialet har jag lyckats identifiera att man inom FBL beaktar processkravet, att verksamheten ska vara öppen och transparent mot omvärlden. (Intervju 1,2,3,4; SOM 2017). Projektledaren, näringslivschefen och den tidigare Kommunstyrelsens ordförande lyfte att det inom FBL, då den bygger på PPP, är särskilt viktigt med en öppen verksamhet och att det var det som skilde den från ordinarie verksamhet (intervju 2,3,4). Inom Projektansökan framgår också ”fokus på öppenhet” som en av projektets sex kännetecken. (SOM, 2017) Däremot har det också framgått att PPP på vissa nivåer kan innebära ett hinder för en öppenhet. (mejl 1) Exemplet på detta är en mejlkonversation med Vinnovas statliga anställda handläggare som svarade på en begäran att få ut projektbeskrivning på följande sätt:

När det gäller sådant som ansökningsdokument (inkl. projektbeskrivning mm) så gäller sekretess stora delar av dokumenten, i syfte att skydda de ingående parterna. Det gör att du inte får fram mer information än du kan få via deras hemsida. Däremot kanske du kan prata med FBL direkt – jag upplever dem som öppna och de kanske kan tänkas ge dig sina dokument direkt” (mejl 1)

Svaret pekar på att det finns risker med PPP då det kan leda till att man är tvungen att hålla information hemlig för allmänheten. Att skydda de ingående aktörerna från att information ska komma ut kopplas till marknadslogiken i det att man pga konkurrensen på marknaden inte kan dela med sig av informationen. Informationen som mejlet ger om att man på den operativa nivån kring FBL är mer öppna visade sig stämma. Detta kunde tydligt ses hos kommunstyrelsens ordförande som genomgående under intervjun tog upp vikten av öppenhet, transparens och delning av information till andra (intervju 4). Intressant nog

pekade kommunstyrelsens ordförande på detta i förhållande till den privata sektorn eller mer interna kommunala verksamheter, vilket exemplet nedan visar:

”Nu är jag inte fullt uppdaterad hur det har fungerat på andra ställen kan jag säga med det jag har förstått är att där det har dominerat på kommunal sida, där har ju då företagen som har varit med blivit lite exklusiva, du är företaget som är med här, vi har ju, det vi har lyckats med, eller det Future by Lund har lyckats med är ju att många olika företag i många olika branscher får vara med i samma projekt, och direkt konkurrerande företag i samma bransch. Det är det som är rätt häftigt, det är det som jag inte har sett i andra ställen. Företag som får betalt för att konkurrera med varandra normalt sätt de kan gå in och titta tillsammans och jobba i ett projekt i Future by Lund. Och det har man nog lyckats med för att det inte är så exklusivt att kommunen står där med 90% och sedan kommer där det enda företaget in, utan genom att det är väldigt mycket på den planhalvan så har det varit lättare att få en bredd i företagen dels i olika branscher men framförallt också att det kan vara direkta konkurrenter som faktiskt går in i ett samarbete tillsammans. Det är ju smått unikt, det är ju väldigt ovanligt i andra former av kommunala samarbeten som Lunds kommun har. Här jobbar vi mer med er, här med dom. Men här är det verkligen det hära öppna, så det tycker jag har varit viktigt.” (intervju 4)

En intressant faktor som citatet visar är att det är just den unika externa positionen som FBL har som ligger till grund för dess öppna agerande. Samma sätt att tänka kring öppenhet i samband med FBL externa roll kom även upp i intervjun med näringslivschefen och verksamhetsledaren där man såg att verksamhetens unika position krävde en tydlighet och öppenhet mot omvärlden. Detta både mot de företag som deltog i samarbetet, men också mot andra verksamheter i kommunen så att man skulle kunna samarbeta och utvecklas tillsammans mellan olika sorters verksamheter (Intervju 2 och 3). Öppenheten som kommunstyrelsens ordförande ger uttryck för kan man se i ljuset av den politiska logiken där man vill visa upp sig och har ett starkt fokus på ansvarstagande. Att kommunstyrelsens ordförande ger uttryck för en politisk logik kan anses som förväntat då det är starkt förknippas med personens roll. Däremot ger även Verksamhetsledaren och Näringslivschefen uttryck för en politisk logik när det kommer till öppenheten kritiserar den traditionella byråkratin utifrån att öppenheten inte är tillräcklig i den ordinära verksamheten, samtidigt som de menar att deras FBL tillåter och kräver en större öppenhet (Intervju, 2 och 3). Både i intervjun med näringslivschefen och verksamhetsledaren och inom projektansökan så benämner man den traditionella byråkratin som styrd av ett stuprörs, vertikalt tänk som man vill slippa. Ett exempel i projektansökan:

”Förutom dessa aktiviteter är strävan att skapa en bas för att undvika att man skapar stuprörlösningar genom att etablera horisontella byggblock som möjliggör återanvändande, öppenhet och delning. Denna aktivitet är central för att man ska kunna skapa en effektiv plattform och process för att mer effektivt kunna implementera IoT-lösningar i den offentliga verksamheten som både effektiviserar, skapar innovationskraft och stärker öppenheten mot medborgarna.” (SOM, 2017)

Man skulle därför kunna se att Verksamhetsledaren och Näringslivschefen ger uttryck för en projektlogik då de ser att verksamheten i FBL som ett brott mot den traditionella byråkratin och att det finns ett fokus på effektivitet och innovation.

Däremot är de båda inne på att det finns ett problem med att fokusera på utvärderingar. Utvärderingar kan kopplas till projektlogiken, där utvärderingen står för insyn i verksamheten. Det som Verksamhetsledaren och Näringslivschefen lyfter är intressant då det innebär att det är svårt att förena den komplexitet som finns i den externa innovationsverksamheten i FBL med en projektlogik. Näringslivschefen är skeptisk mot utvärderingskraven och ser det som en fara att börja göra detta (intervju 2). I samma spår menade verksamhetsledaren att jag inte skulle titta för mycket i dokument och utvärderingar därför att projekt inte har ett minne, utan att jag istället skulle fokusera på värderingarna som finns hos dem som jobbar i samband med FBL (intervju 3). Däremot lyfter verksamhetsledaren, näringslivschefen och kommunstyrelsens ordförande innovationsverksamhetens komplexa och betydelsefulla karaktär. De hävdar att den behöver dela med sig av information som verksamheten har till andra (intervju 2, 3, 4). Man kan därför se att på en operativ nivå i FBL så lever man upp till det demokratiska processkravet på öppenhet gentemot omgivningen och ger samhällsmedlemmar den information som de vill ha om verksamheten.

4.2 Inflytande – Processkravet

När det kommer till inflytande så visar material på att man ser medborgarnas deltagande som avgörande för verksamheten. (intervju 1, 2, 3, 4, 5, SOM 2017) På sådant sätt kan man se på hur man lever upp till processkravet inom FBL. Vidare lyfter Näringslivschefen, Verksamhetsledaren, Kommunstyrelsens ordförande och Ekonomidirektören att det är den externa entreprenöriella positionen som är den unika för FBL och är något som lämnar mycket utrymme och behov av deltagande (Intervju, 2, 3, 4, 5). Detta är även något som man kan se inom projektansökan där det också finns ett fokus på deltagande. Näringslivschefen ger ett talande exempel för hur man ser på sin unika roll i FBL:

Skillnaden mellan Lund och de andra plattformarna. Jag vet inte hur mycket du har hunnit läsa på men de andra plattformarna är nästan mer kommunala. Där du betraktar omvärlden med utgångspunkt från innovationsplattformen och sen har vi världen runt omkring. Men vi (Lund) så att säga lite pretentiöst flyttar den ut i världen. Där vi ser att vi ska ha med näringslivet, ha med akademien och andra aktörer, liksom med från början. Du spelar på samma plan hela tiden. Det är inte så att dem andra betraktar planen som ligger inom kommunen. Där spelar dom runt i kommunen och har kul med sin boll, utan vi vill gärna vara med. Ni kan gärna vara med och leverera en ny boll om ni vill eller ett nytt mål om ni vill, nytt gräs om ni vill. Utan vi säger "okej hur ska planen se ut som vi spelar på, vi kanske inte ska spela fotboll, vi kanske ska spela handboll". Det är ett helt annat underlag, helt andra mål, helt annan utrusning. Så det är något helt annat och man kanske kan få med annat, (intervju 2)

Att spela på samma planhalva kan indikera att FBL lever upp till processkravet genom tillgång till medborgardeltagande i förvaltningsprocesser. Det intervjumaterialet visar är däremot att det inte är en självklarhet att det är politikerna som ska styra genom FBL, utan att verksamheten snarare styrs av samarbete som finns inom PPP (intervju, 2, 3, 4, 5). Detta beror på att verksamheten inte styrs av en nämnd utan är en avskild verksamhet under kommunkontoret, som lyder under kommunstyrelsen (intervju 4). Man ser däremot att samarbetet på ett externt plan öppnar upp för medborgarna att bli delaktiga i den kommunala verksamheten (intervju, 2, 3, 4, 5). Ett exempel på detta lyfts fram av Ekonomidirektören som menar att den externa verksamheten leder till:

Egentligen är det faktiskt ännu mera när demokrati att bjuda in invånarna i olika samtal och lösningar. När det gäller invånare, som är aktiva i föreningar eller anställda på företag, jag tror att kopplingen till politiken där är ganska lätt. Det är kanske vi som tjänstemän som måste ställa om, och tänka på vem som är vår uppdragsgivare och vem som ingår i det här arbetet att leverera den här servicen. Så jag ser nästan bara fördelar utifrån ett demokratiskt perspektiv. För då är det inte bara den representativa demokratin, utan helt plötsligt är det även en demokrati där invånarna får sin röst hörd direkt. Det finns ju risker i det också naturligtvis, att vissa aktiva personer kan få ett väldigt stort inflytande som kan drabba andra negativt, men där får man vara på span så att det inte inträffar. (intervju, 5)

När det kommer till insyn verkar återigen den externa positionen som FBL har göra att man fokuserar på att man lever upp till demokratiska processkrav på deltagande, då den externa verksamheten bjuder in och är öppen för andra aktörer än kommunala. När det gäller substanskraven i form att följa politikernas vilja är denna inte lika tydlig då man styr i samråd med vad de privata aktörerna i organisationen vill (intervju 2,3,4). Det är något som kommunstyrelsens ordförande själv lyfte i intervjun, vilket är intressant då han var högt upp hierarkiskt inom den politiska delen av kommunen (intervju 4). Detta kan även indikera att byråkratiska logiken inte har utrymme i verksamheten och att det inte finns någon större politisk och hierarkiskt koppling. Vidare kan man därför se att man inte lever upp till processkravet att ha allmänna för val representanter som direkt eller indirekt legitimerar den offentliga förvaltningen. Att man trots detta lever upp till processkraven för deltagande skulle man kunna koppla till en politisk logik då man ger medborgarna utrymme. Något som skulle kunna bekräfta detta är ett exempel från intervjun med näringslivschefen där han visionärt såg framför sig privata kommuner i framtiden, ett exempel på det är:

Ska man ta en ypperligt om du skulle titta visionärt eller scenarioplanering eller vad det är. Och då ställer jag mig frågan hur lång tid kommer det ta innan staten Sverige har de första privatägda kommunerna. Kommer staten Sverige hantera de 230 kommunerna som har olika, tex som man har privatskolor och sånt. Kommer vi ha fria kommuner. Där man kör det som en privat verksamhet, i det här avgränsade området, kommer en stad kunna vara detta. Jag vet inte. Det är bara en gissning. Kommer det bli så att du inte har politiker som sitter och styr det. Därför man tänker sig ofta demokrati som någonting som politiken styr. Politiken äger demokratin, vilket är helt fel sätt att se det. För det är vi här plus alla andra, det är vi som är demokratin. Det är vi som är människor och den dagen vi inte vill ha politiker behövs inte dem. Det är faktiskt vi som har sagt att det ska finnas politiker. (intervju 2)

4.3 Legitimitet – Substanskravet

Efter en genomgång av insyn och deltagande ska jag nu diskutera vad man ser som legitimitet inom FBL. Som tidigare nämnts har materialet tillhanda visat att det unika i FBL är den externa positionen som verksamheten har. Samma externa position med PPP verkar även vara det som de intervjuade till stor del legitimerar FBL med. Anledningen till partnerskap med den privata sektorn och inflytande av aktörer utanför det kommunala anges av Näringslivschefen, Verksamhetschefen, Kommunstyrelsen ordförande och Ekonomidirektören som att det krävs för att lösa de komplexa problem som kommunen står inför (intervju, 1,2,3,4,5). Man kan påstå att substanskravet uppfylls då man ser efter allmänintresset. Ett exempel på detta kan ses i det Ekonomidirektören säger:

Jag och näringslivschefen pratade väldigt tidigt om de här innovationsplattformarna och jag känner till dem sedan innan när jag jobbade på Malmö Universitet och jag vet att syftet ofta är att man ska få näringslivet och akademi, kapital att mötas, ofta utifrån att man vill nå ut med kunskap och skapa affärer på dem. Och att vi då i kommunen är en mäklare då, eller en möjligare, men då pratade vi tidigt om att vända på steken också. Vi såg då att vi stod inför dessa ofantliga utmaningarna, som handlar om att vi måste omvärdera synen på det kommunala uppdraget. Med tanke på det demografiska förändringarna kommer vi få svårt finansiellt med också kompetensmässigt vilket gör att vi inte kan jobba så som vi har jobbat tidigare. Det kommer inte finnas, utan vi måste involvera samhället mer, vi måste ändra synen på vem som är kommunen. Och i det arbetet så kan jag säga att vi ber akademien och näringslivet om hjälp för att tänka. Istället för att vi möjliggör mötesplatser för akademien och näringslivet, så kan dom få lösa våra problem. På det sättet kan Future by Lund möjliggöra för kommunen att klara av sitt uppdrag. (Intervju 5).

Utifrån det som kommer fram i intervjumaterialet kring PPP dras slutsatsen att den verksamhet som FBL driver kan få sin legitimitet genom att den hjälper kommunen att klara av sina uppdrag och leder till innovation och effektivitet (intervju, 1,2,3,4,5). Även i SOM tycks legitimiteten ligga i att man ser att effektivitet och innovation ska komma från PPP (SOM, 2007). Intressant nog benämner även kommunstyrelsens ordförande innovation som ett ”buzz word” och han ser gärna att det utvecklas mera, och gärna i fler kommuner (Intervju 4). En intressant aspekt att belysa i sammanhanget är att kommunen sammanfattar sin vision till ”Lund skapar framtiden – med kunskap, innovation och öppenhet”, vilket kan ses ha en tydlig koppling till resultatet i av denna studie (Lunds kommun, 2018). Denna typen av legitimering kan kopplas till projektlogiken. Ett tydligt exempel på hur PPP förhåller sig till projektlogiken är synen som tjänstemannen på kommunkontoret ger om PPP:

Det möjliggör att vi kan utveckla och testa lösningar för att möta behov. Istället för att köpa färdiga koncept som inte är optimala. Det kan också ge en flexibilitet för kommunen” (intervju 1)

När det gäller substanskraven kan man se att de blir uppfylla i den mån att FBL hjälper kommunen att följa allmänintresset och de lagar som bestämmer vad som kommunen ska leverera till medborgarna.(intervju 1, 2, 3, 4, 5). Däremot

säger kommunstyrelsens ordförande att det inte finns några lagar som säger att kommunen ska bedriva innovationsplattformar eller partnerskap med den privata sektorn (intervju 4). Samtliga intervjupersoner lyfter även fram att det finns en beröringsskräck inom den ordinarie förvaltningen för att närma sig den privata sektorn, till följd av de upphandlingsregler som finns och att det får negativa konsekvenser för verksamheter (intervju, 1,2,3,4,5). Det kan ses som en vilja att bryta från ”stelbentheten” som finns i en byråkratisk logik. En förklaring till varför man i FBL lyckats komma undan detta tycks vara att projekten syftar till att skapa innovation och inte till att tillhandahålla tjänster, därav behöver man inte applicera lagar som rör upphandling. Det som också lyftes var att kraven på utvärderingar och tillsyn kommer från EU i samband med upphandlingskrav och inte går att applicera direkt på den verksamhet som utförs i FBL då dess fokus är innovation och utveckling, och inte tillhandahållandet av tjänster (intervju 1, 2, 3, 5).

4.4 Mål –substanskrav

Efter att ha gått igenom insyn, inflytande och legitimitet ska jag nu studera vilket motiv till agerande, eller vilka mål, som finns. Ett återkommande svar till varför man väljer att ingå i PPP från kommunens sida var att man behövde samarbetet med den privata sektorn för att kunna klara av de kommande utmaningarna. Det tyder på att man lever upp till substanskraven då man följer allmänintresset (intervju, 1, ,2, 3, 4, 5). Däremot uppstår frågan om man vill komma åt de kommande utmaningarna för att uppnå effektivitet och innovation, eller för att gynna samhället och allmänheten. Så är det en projektlogik eller en byråkratisk logik? Intervjuerna pekar på det sistnämnda, då bland annat förvaltningstjänstemannen, kommunstyrelsens ordförande och näringslivschefen pekade på att det finns en konflikt och dragkamp mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn (intervju, 1,3,5) där företag vill tjäna pengar och kommunen vill se till samhällsnyttan (Intervju 1, 2, 4, 5). Ett exempel på det är den kommunala tjänstemannen som menar att partnerskapet med den privata sektorn bygger på att:

”Man måste hitta en gemensam nytta. Att det är målen som är i fokus. Vi har olika driv i grunden. Samhällsnytta kontra vinst. Sen ser man att allt fler företag engagerar sig i samhällsnyttan. För att det är en affärsidéer, bra marknadsföring, man genuint bryr sig om frågorna, ens personal gör det och för att det kan leda till business.” (intervju 1)

Det som lyfts i exemplet ovan kring att ”genuint bryr sig om frågorna” (intervju 1) i den privata sektorn var också ett återkommande perspektiv inom

intervjuerna. Ett vidare exempel som visar på att det inte är unikt för den offentliga sektorn att fokusera på samhällsnyttan eller det allmänna goda tas upp i intervjun med ekonomidirektören då han säger:

”För att enkelt beskriva det, vi behöver få in pengar till att bedriva det offentliga, det privata behöver verksamhet för att tjäna pengar. Det finns ofta den här schablonisering, men om man tar en anställd i kommunen och en anställd på ett företag. Men jag tror inte att en anställd går runt och tänker att: oj idag ska jag tjäna mycket pengar till min ägare, utan dem vill ha ett jobb som är meningsfullt, som kan bidra på något sätt, och få en bra lön och så vidare, och det tror jag man känner oavsett om man jobbar i en kommun eller i ett företag. Så jag tror att det finns väldigt många likheter mellan det som man vill åstadkomma mellan organisationerna. Men klart de legala förutsättningarna ser väldigt olika ut, så jag tycker inte det är ett dugg konstigt att näringslivet vill hjälpa till i det offentliga, de vill tjäna pengar, ja det vill dem men dem vill också göra meningsfulla jobb, så att dem gör skillnad. Och vi i kommunen behöver detta och egentligen spelar det ingen roll om vi har folket anställt hos oss eller köper dem tjänsterna. Så ser systemet ut liksom.” (intervju 5)

Att man inom den privata sektorn också ser efter allmänintresset skulle kunna indikera att den privata sektorn närmar sig en logik som kretsar kring den större samhällsnyttan. Sedan kan man också se det som att en marknadslogiken behöver bry sig om det samhällsnyttan för att kunna göra en vinst eller att vinsten blir högre i fall som de gör det. Det som skulle indikera på en mer byråkratisk logik i FBL är de mål som man har med verksamheten som verkar se till det samhällsnyttan eller det allmänna goda i det att man verksamheten för att klara av att hantera framtida utmaningar.

5 Analytisk reflektion

Uppsatsens resultat indikerar att man inom FBL kan leva upp till delar av de demokratiska process- och substansvärden som finns inom en byråkratisk logik. Däremot pekar resultatet på att man skiljer sig från den byråkratiska logiken eller det "offentliga etoset" då det finns en vilja att bryta ifrån delar av värdena som finns i substans- och processkraven. Skillnaden kan ses mest i förhållande till det politiska ledarskapet. När det kommer till processkravet så misslyckas man från att se till processen av allmänna val som väljer representanter för samhället som direkt eller indirekt legitimerar den offentliga förvaltningen, eller en brist i substansvärdet när det kommer till att se efter. När det kommer till substanskraven så finns det en brist att man inte ser till politikernas vilja. Logiken i FBL skulle kunna identifieras som delvis en projektlogik där man försöker lämna den stelbenta byråkratin i syfte att uppnå innovation och effektivitet. Det finns även spår av en politisk logik då man har ett så stort fokus på öppenhet, både informations- och delaktighetsmässigt. Detta resultat kan ses stämma överens med den tidigare forskningen som pekar på att styrningen har flyttas från att vara hierarkiskt vertikalt styrd till att vara horisontell och nätverksstyrd, "från Government till Governance." (Mörth, et.al 2008:109; Pierre, 2014:243)

Öppenheten kan däremot ses ha tydlig koppling till en byråkratisk logik och Lundqvists offentliga etos. Vidare kan man se den byråkratiska logiken i att målet för FBL ses som ett verktyg för att nå innovation och effektivitet som gör att samhället kan klara av framtida utmaningar. Det är även strävan efter samhällsnytta eller det allmänna goda, vilket det offentliga etoset består av, som Lundqvist menar är det unika i den offentliga sektorn (Lundqvist, 1998:65-66). Därför skulle det kunna ses som att det inte är förvånande att man i stor del lever upp till process- och substanskraven som finns i det offentliga etoset. Det skulle därför kunna indikera på att det inte är så problematiskt för det offentliga etoset att möta den privata sektorn.

Det som verkar vara det främsta målet i FBL som hybridorganisation är att arbeta för allmänintresset och samhällets bästa genom att lösa de problem som finns i samhället. Det kan ses som en indikation på att när den offentliga och privata sektorn möts så går det Offentliga Etoset helt förlorat i organisationen och är snarare ständigt närvarande. Detta kan ses som särskilt intressant då FBL valdes som fall eftersom det var unikt i förhållande till hur extern verksamheten var och att det fanns stort fokus på att samarbeta med aktörer utanför kommunen. En förväntning var därför att FBL skulle vara mer präglad av marknadsvärden och marknadslogiken. Istället tycks verksamhetens fokus på att vara extern och driven med andra aktörer vara anledningen till att det lever upp process- och substansvärden. Däremot finns det en risk att marknadslogiken inte syns i

verksamheten då jag bara intervjuat personer från den offentliga sektorn. Samtidigt sågs det som att man inom FBL måste vara öppen med informationen som finns i verksamheten och för att uppnå innovation behöver man ha ett stort deltagande men insikter från olika håll. Det som särskilt kan lyftas fram är det inte är nödvändigtvis behöver vara dåligt för de demokratiska värdena om en kommunal verksamhet befinner sig i PPP och spelar på den privata sektorns planhalva. Resultatet pekar därför på att PPP inte behöver innebära mindre demokratiska substans- och processvärden inom privat sektor utan snarare att det politiska styret och den representativa demokratin blir sämre.

Då metoden grundar sig på en kvalitativ fallstudie av FBL och endas ett fåtal intervjuer användes kan man inte se slutsatserna som generella utan de bör istället ses som indikationer. Däremot kan de som indikationer ge värdefulla insikter till samhället om vilka värden som finns i PPP. Forskning på området kan bidra till att förstå institutionella logiker i förhållande till demokratiska värden, men också hur man inom PPP förhåller sig till den byråkratiska logiken. Samtidigt kan resultaten också ses som bidragande i den diskussionen som finns inom ämnet NPM och att projektifiering leder till en avdemokratisering, som både kan ses ha inomvetenskaplig och utomvetenskaplig relevans. Detta eftersom demokratin är avgörande för samhället, men också ett av de främsta områden för samhällsvetenskapliga studier. Däremot kan man också diskutera och kritisera urvalet av fallet och intervjupersoner som gjordes och man kan även diskutera vidare huruvida det var klokt att ha så icke-styrda intervjuer. Delvis var fallet förutom PPP också ett innovationsprojekt som förmodligen därför har andra värden än ett PPP som fokuserar på att tillhandahålla en tjänst. Att inte ha en strukturerad intervjumall har riskerat att vissa frågor kanske inte har blivit besvarade. Sedan kan även idealtyperna diskuteras och ifrågasättas när det kommer till institutionella logiker samt presentationen av resultatet.

5.1.1 Vidare forskning

En svaghet med studien har varit att den inte går att generalisera. Jag hävdar dock att den har kunnat visa relevanta frågor att studera vidare på. Det särskilda med fallet var den externa positionen men också att det var ett innovationsprojekt som man skulle kunna studera vidare på. Bland annat går det att tänka sig att en studie man skulle kunna göra är att jämföra ett innovationsprojekt med ett internt kommunalt projekt och kanske försöka kontextualisera en innovationslogik. Vidare indikerar studien också att det finns olika förhållningssätt till PPP beroende om de är på kommunal nivå eller om det är på myndighetsnivå, vilket man skulle kunna studera vidare. Dessutom skulle man också kunna undersöka hur den privata sektorn tänker kring samarbetet med den offentliga sektorn och man skulle även kunna höra med anställda inom projekten för att se hur de resonerar, istället för att ha ett så stort fokus på ledningen som denna studien har haft.

6 Referenser

6.1 Primärmaterial

Lunds kommun 2018, <https://www.lund.se/kommun--politik/politik-och-demokrati/vision-och-framtidsideer/> [hämtad 20:12:2018]

Vinnova, 2017 “Leda och organisera innovationer för hållbara samhällen” , Ledning och organisering, Miljö och energi, RISE Stadsutveckling : <https://www.vinnova.se/publikationer/leda-och-organisera-innovation-for-hallbara-stader-och-samhallen/>[hämtat 6:12:2018]

Vinnova. 2018 ” <https://www.vinnova.se/om-oss/sveriges-innovationsmyndighet/om-vinnova/>” [hämtat 6:12:2018]

Projektansökan

Smarta Offentliga Miljöer II, 2017, Ansökan till SIP-IoT Internet of Things våren 2017, Lunds Kommun, [kan hittas genom]: Diarienummer: 2017-02803

Intervjuer/Melj

Intervjuperson 1 2018-11-30	Tjänsteman på kommunkontoret Lund	Ljudinspelning misslyckad, transiterad efteråt och bekräftad på mejl
Intervjuperson 2 2018-12-11	Näringslivschef inom FBL	Transkriberad
Intervjuperson 3 2018-12-11	Verksamhetsledare inom FBL	Transkriberad
Intervjuperson 4 2018-12-20	Kommunstyrelsens ordförande 2014–2018 Lund	Transkriberad
Intervjuperson 5 2018-12-21	Ekonomidirektör Lunds Kommun	Transkriberad
Melj 1 2018-12-17	Tjänsteman på Vinnova	Finns som digitalt mejl

6.2 Sekundärmaterial

- Abrahamsson, Agneta och Agevall, Lena, 2009, "Välfärdssektorns projektifiering kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?", Kommunal ekonomi och politik, 13:4 s 35-60 – ISSN 1402-8714
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo 2014. "Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem."5.,[omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Baru, R., & Nundy, M. 2008. "Blurring of Boundaries: Public-Private Partnerships in Health Services in India." Economic and Political Weekly, 43(4), 62-71. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40277081>
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) 2012. "Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys." 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Bertels, S. & Lawrence, T.B. 2016. "Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals." Strategic Organization, 14(4), ss. 336-372.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad.* 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Fred, Mats, Projectification: *the Trojan horse of local government*, Lund University, Department of Political Science, Diss. Lund : Lunds universitet, 2018,Lund, 2018
- Friedland, R. & Alford, R.R. 1991. "Bringing Back Society In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions." I The New Institutionalism in Organizational Analysis. Red. Di Maggio, P.J. & Powell, W.W., University of Chicago. S. 232-263.
- Godenhjelm, Sebastian, 2016, Project organisations and governance: *Processes, actors, actions, and participatory procedures*, Publications of the Faculty of Social Sciences - URN:ISSN:2343 2748
- Hodge, Graeme, Carsten Greve & Muhamed Biygautane (2018) "Do PPP's work? What and how have we been learning so far?", Public Management Review, 20:8, 1105-1121, DOI: 10.1080/14719037.2018.1428410
- Lundin, Rolf A., Arvidsson, Niklas, Brady, Tim, Ekstedt, Eskil, Midler, Christophe & Sydow, Jörg (red.) (2015[2015]). *Managing and working in project society: institutional challenges of temporary organizations.* Cambridge: Cambridge University Press
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle.* Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart. 1998 *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur, Lund
- Mört, 2006 "Partnerskap eller demokrati, en fråga om effektivitet eller deliberation i Mörth, Ulrika & Sahlin, Kerstin (red.) Privatoffentliga

- partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?, 1. uppl., s. 38- 48 SNS förlag, Stockholm,
- Mörth, Ulrika & Sahlin, Kerstin (red.) 2006, *Privatoffentliga partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?*, 1. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2006
- Pache, A.C. & Santos, F. (2010). *When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands*. *Academy of Management Review*, 35(3), ss. 455-476.
- Persson, Sofia & Uhnoo, Sara, 2018, ” *I spänningsfältet mellan institutionella logiker - professionella och frivilliga vid skogsbranden i Västmanland*” (2018): Arbetsmarknad & Arbetsliv, Vol 24 Nr 1-2
- Pierre., Jon, 2014, ”*Regeringen styr riket?-Governance- Probelematikens huvuddrag*” i hlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo (2014). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. S. 241-256 Lund: Studentlitteratur
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity*. Fourth edition New York, NY: Oxford University Press
- Stoke, G. 1998 ‘*Governance as theory: Five propositions*’, *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 27–28.
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007. ”*Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*”. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Thornton, P. H. Ocasio, W. Lounsbury, M. 2012. *The institutional logics*
- Weber, M. 1948, “*Essays in Sociology*”. London: Routledge

7 Bilagor

Bilaga 1 – Intervjufrågor

Del 1 uppvärmning

- Vad är din roll på FBL?
- Hur Längre har du jobbat med det?
- Vad gjorde du innan?

Del 2 om FBLs motiv och legitimitet

- Varför har kommunen startat FBL och projekten?
 - Möjliga drivkrafter bakom det?
- Möjliggör projektet något som annars inte skulle var möjligt?
- Vad du ser för möjligheter och för FBL privat- offentligt partnerskap och projekt?
 - Vad ser du för hinder?
- Hur utvärderar ni FBL Pojekten/Partnerskapen?
- Har FBL förändrar kommunens sätt att arbeta?

Del 3- Avslutning- söka mer material

- Vilka projekt finner du spännande?
- Sedan undrar jag om var man skulle hitta planer för projekten och utvärderingar inom FBL och vem ni skulle rekommendera att intervju?