

Styr oss!

– Om konsekvenser av
vision Älvstaden och om
prat, handling och styrgap

Sara Brorström
Gothenburg Research Institute

Styr oss!

– Om konsekvenser av vision Älvstaden
och om prat, handling och styrgap

Sara Brorström
Gothenburg Research Institute

KFi-rapport nr 137

ISBN 978-91-87454-38-7
© KFi tillsammans med författaren 2016
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Inledning	5
Vilken skillnad gör visioner och strategier i offentliga organisationer?	8
Vilken skillnad gör vision Älvstaden?	13
Organisationens konsekvenser	17
Analys – en komplex bild av en komplex organisation	33
Älvstaden gör skillnad och utmaningen är samverkan	42
Referenser	45

Inledning

Visionen för Älvstaden lyder ”Älvstaden – Öppen för Världen” och till det hör tre strategier: hela staden, stärka kärnan och möta vattnet. Detta finns beskrivet i ett dokument¹ som utöver vision och strategier består av en modell för hur staden ska arbeta med stadsutveckling. I denna modell finns orden: delaktighet, samarbete, lärande, ledarskap och helhetssyn. Modellen innebär att det i staden finns ambition att också förändra arbetssätt. I det finns en insikt om att för att realisera visionen måste stadens aktörer arbeta mer tillsammans, över organisatoriska gränser och stuprör. Ett nyckelord i visionen och i det arbete som låg bakom är att ha ett hela-staden-perspektiv, vilket medför att visionen ska påverka arbetssätt och förhållningssätt även utanför de som arbetar inom Älvstadsorganisationen, den projektorganisation som skapades för att förverkliga visionen. Hur denna organisation blev till och varför den lösningen valdes rapporterades i den första rapporten inom föreliggande följeforskningsprojekt (se Brorström, 2015b). En utmaning som beskrevs av intervjupersonerna då var just att få visionen att spridas utanför Älvstadsorganisationen – i hela staden. Risker som beskrevs var att stadens övriga områden annars får svårare att hävda sig i och med att staden prioriterar Älvstaden och att det därför är viktigt att kvalitén som visionen beskriver hålls levande såväl inom som utom Älvstadsorganisationen. Älvstadsorganisationen består av politikerna i Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige i toppen, en Styrgrupp bestående av direktörer/VD:ar för Business Region Gothenburg, Fastighetskontoret, Lundby Stadsdelsförvaltning, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Park och Naturförvaltningen och Älvstranden Utveckling AB. Denna grupp träffas en gång varannan månad i två timmar. Det finns också en Projektledningsgrupp som består av representanter från samma förvaltningar och bolag men med ett mer operativt uppdrag. Till Älvstadsorganisationen hör också sju delprojekt: Backaplan, Centralenområdet, Frihamnen, Gullbergsvass, Lindholmen, Ringön

1) Visionsdokumentet finns att hämta på <http://alvstaden.goteborg.se/>

och Södra Älvstranden. I varje delprojekt finns två projektledare² som delar på projektledarskapet genom en dubbel projektledarskapsmodell. En av projektledarna är från Älvstranden Utveckling AB eller från Fastighetskontoret och är experter på genomförandeskedet, den andra projektledaren är från Stadsbyggnadskontoret och är expert på planeringsskedet.

Projektorganisationen är således organiserad över linjeorganisationens gränser och förutsätter samarbete mellan förvaltningar, bolag och stadsdelar. Att styra en projektorganisation tvärs över en stuprörsorganisation är en utmaning men förverkligandet av vision Älvstaden kräver ett mer djupgående samarbete inom stadens organisation men också utanför den, med externa aktörer. Frågor som berör Älvstaden ska behandlas inom projektorganisationen men där dilemmat är att det uppstår frågor angående vilka beslut som ska fattas i linjen och vilka som fattas av projektorganisationen. I den tidigare rapporten (Brorström, 2015b) konstaterades att mycket tid och kraft har lagts på att skapa organisationen, som ska svara för att förverkliga visionen. Nu är staden inne i ett annat läge, organisationen är på plats och istället betonas framdrift: att det är dags att gå från ord till handling. I detta läge blir då kvalitetssäkring viktigt, det vill säga säkerställandet av att de kvaliteter som efterfrågas i visionen också är de som skapas i praktiken. Resonemanget kan sammanfattas i två: forskningsfrågor: 1. Vilka konsekvenser får den valda organiseringen? 2. Hur tolkas och förhandlas visionen när fokus är på handling?

Följeforskning som metod

Följeforskning om Älvstaden har pågått sedan januari 2011 i två olika projekt. I det första projektet, som pågick 2011–2012, följdes processen då visionen togs fram. Här genomfördes omkring 40 intervjuer och 250 timmars observation av möten³, och workshops. Det naturliga andra steget i forskningen kring Älvstaden är att studera hur staden går från ord till handling, hur visionen förverkligas. Följeforskning som metod innebär att vara på plats och vara med när det sker. Svårigheten med metoden är att det ibland kan vara svårt att på förhand veta vilka diskussioner som kommer att bli avgörande för att ett visst beslut fattas eller en viss riktning i processen tas. Det medför att en stor mängd information samlas in där utmaningen är att senare sortera

2) Namnet på vad denna funktion kallas varierar mellan de olika förvaltningarna och bolaget. Inom Älvstranden Utveckling AB benämns de för projektchefer. I denna rapport används dock, för enkelhetens skull benämningen projektledare för alla.

3) Läs mer i Brorström 2014, 2015a.

den. Å andra sidan är det en stor fördel att vara med då det sker och som forskare skapa sig en egen uppfattning som inte endast bygger på efterhandskonstruktioner och vad som tidigare skrivits. Följeforskning innebär därför att komma bakom de vanliga gränserna, att få vara med, vara på plats och också skapa diskussion, lyfta frågor och påverka.

Det andra följeforskningsprojektet kring Älvstaden pågår mellan 2014 och 2021. På grund av att projektet varar under lång tid fokuseras olika delar av förverkligandet under perioden. Det första året fokuserades hur vision Älvstaden översattes till en organisation och varför denna modell valdes. Detta andra år har fokus legat på visionens spridning och vilken skillnad den gör, om förändrade arbetssätt och kvalitetssäkring. För att kunna besvara dessa frågor har 18 intervjuer genomförts. Dessa intervjuer har tagit en till en och en halv timme och frågor om Älvstaden specifikt och stadens utmaningar generellt har behandlats. Intervjupersonerna har befunnit sig på olika hierarkiska nivåer i Älvstadsorganisationen, eller utanför den. De har varit direktörer och VD:ar i styrgruppen, medarbetare i projektledningsgruppen, projektledare för de olika delprojekten samt medarbetare som arbetar i de olika delprojekten, och då ofta i flera delprojekt på samma gång. Två delprojekt valdes särskilt ut, Backaplan och Centralenområdet. Anledningen till att dessa valdes var att det är två projekt som fanns redan innan visionen kom till, att det pågår mycket aktivitet och att det finns många involverade aktörer såväl inom som utom stadens organisation. De som befinner sig på styrande nivåer har utgjort ungefär hälften av intervjupersonerna, och de aktiva i projekten på mer operativ nivå den andra hälften. Utöver intervjuer har cirka 150 timmars observationer genomförts av möten och workshops. Styrgruppen samt projektledningsgruppens möten har observerats, vilket framförallt syftat till att följa utvecklingen av vilka frågor som diskuteras och är avgörande för tillfället, något som då kunde användas för att ställa initierade frågor i intervjusammanhang. Till detta kommer observationer av tertialrapporteringarna som genomförs fyra gånger per år samt Älvstadendagarna som genomförs två gånger per år. Vid tertialrapporteringstillfällena träffas projektledare och andra som arbetar med Älvstaden. Här finns tillfälle att diskutera och utbyta kunskap samt information. Det är viktiga tillfällen för deltagarna att lära av varandra. Älvstadendagarna har olika fokus och teman och kan antingen vara interna eller tillfällen då externa intressenter bjuds in.

Vilken skillnad gör visioner och strategier i offentliga organisationer?

I detta kapitel återges tidigare forskning angående betydelsen av visioner och strategier i offentliga organisationer samt hur implementering av dessa vanligtvis organiseras samt konsekvenser av det.

Det ställs allt större krav på den offentliga sektorns organisationer till följd av demografiska förändringar, teknologisk utveckling och ökade sociala skillnader (Læg Reid m. fl., 2015). Det medför att offentliga organisationer strävar efter att hitta nya sätt att arbeta, vilket har lett till en utveckling som inte är helt entydig. Å ena sidan ökar samarbete mellan offentliga och privata organisationer samt inom offentliga organisationerna över traditionella förvaltningsgränser. Å andra sidan pågår en trend som innebär starkare hierarkier och centralisering (Pollitt och Bouckaert, 2011; Læg Reid och Rykkja, 2015). En utmaning i offentliga organisationer är att beslutsfattande, framförallt över gränser, kan vara problematiskt då det baseras på otydliga och tvetydiga politiska ambitioner (Steane, 1999; Rainey, 2009) samt motsägande målformuleringar (Boyne och Gould-Williams, 2003; Ferlie och Ongaro, 2015a). Att styra genom strategier och visioner i offentlig sektor har därför kritiserats för att inte vara effektivt då det finns allt för stora tolkningsmöjligheter i implementeringsskedet (Rondinelli, 1976; Roberts och Wargo, 1995; Radin, 2006; Giraudeau, 2008). Oavsett den kritiken ökar användningen av strategier i offentliga organisationer, något som har tolkats som ett uttryck för New Public Management och hämtat från privata organisationers sätt att styra verksamhet (Ferlie och Ongaro, 2015).

Motiven bakom att styra genom visioner och strategier är generellt att de anses vara ett sätt att förbättra en offentlig organisations resultat men samtidigt är forskning angående prestationer i offentlig sektor begränsat och omdiskuterat (Boyne, 2003; 2006). Andrews med flera (2012) argumenterar emellertid för att strategier inom offentlig sektor generellt har en positiv

inverkan men varnar för att det finns risk för förenklingar. Författarna menar att när en strategi implementeras börjar också andra faktorer än tidigare mätas och utvärderas, men det är inte säkert att det innebär någon skillnad i praktiken. Prestationsbegreppet är dock både politiskt och ifrågasatt och bland annat spelar miljön där verksamheten finns stor betydelse för vad för effekt en strategi får. Det behöver således inte vara fel på strategin utan på den del av organisationen som mottar den. Det är därför också problematiskt att avgöra vad som är en effekt av strategin och vad som är en effekt av något annat (Boyne, 2003). Då det är svårt att avgöra på vilket sätt en strategi får effekt har stor vikt lagts på att utveckla kontrollsystem och metoder att mäta prestationer för att kunna styra mot strategin (Ferlie och Ongaro, 2015). Kontrollsystem i organisationer anses generellt ha betydelse för den praktik som genomförs (Ahrens och Chapman, 2007) men inte alltid på så vis det är tänkt, som ett sätt att mäta effekter eller utvärdera en strategi eller organisationsförändring. Hall (2008; 2010) beskriver hur kontrollsystem, som mål, mått och indikatorer framförallt används som ett sätt att kommunicera mellan olika delar av organisationen. Mahama (2006) samt Melkers och Willoughby (2001) menar därför att dessa mätsystem är bra för kommunikationen, organisatoriskt lärande samt för att skapa diskussion i allmänhet. Dessutom skapar dessa system en bild av kontroll (Dermer och Lucas, 1986). Tilläggas bör att studier har visat att chefer framförallt interagerar genom verbal kommunikation och söker den information de behöver snarare än inväntar skriftligt material, så som utvärderingar och resultatmått (Preston, 1986; Ahrens, 1997). Detta är intressant i kontrast till hur de som mottager information som olika kontrollsystem ger förväntas använda den, då tidigare studier också har visat att chefer ägnar förvånande lite tid till att fatta beslut (Mintzberg, 1973). Istället ägnar de sig åt att adressera problem som innefattar turbulens och osäkerhet (Hall, 2010).

Brown och Eisenhart (1997) har å andra sidan visat att en organisation behöver både formella system, som budgetar och mål, samt vara flexibla för att gynna innovation och nytänkande. Poängen med att ha kontrollsystem argumenteras vara just att hantera den spänning som uppstår mellan den kreativa, innovativa organisationen och att uppnå på förhand bestämda mål, och härigenom balansera det traditionella organisationsdilemmat mellan kontroll och flexibilitet (Simons, 1995). I organisationer som består av individer med olika kunskap, intressen och uppdrag ter sig mätandet ännu svårare men kanske än viktigare för kommunikation mellan organisationens delar.

Att arbeta över gränser i hybrida organisationer

Att arbeta över organisatoriska, juridiska och politiskt-administrativa gränser har blivit vanligare inom offentliga organisationer (Christensen och Læg Reid 2007; Læg Reid och Rykkja, 2015). Anledningen är en insikt om att de utmaningar som offentliga organisationer står för inte är något som en stads förvaltning eller ett kommunalt bolag kan hantera på egen hand. Dessa organisatoriska samarbeten anses vara bättre på att både definiera vad problemet är samt hur det ska hanteras (Head, 2008; Almquist m.fl., 2013). Dessa organisationer går under många olika namn, de kallas bland annat för hybridorganisationer (vilket är det namn som används här), partnerskap, samarbeten, nätverk eller allianser (Andrews och Entwistle, 2010), new public governance (Osborne, 2010), networked government, horisontell styrning eller collaborative public management (Christensen och Læg Reid 2007). De många olika namnen reflekterar de många approacher och instrument som finns tillgängliga, men som har liknande syften: en bättre koordinering mellan aktörer, vilket antas leda till en mer effektiv hantering av resurser samt enklare implementering av fattade beslut (Læg Reid och Rykkja, 2015). Just förmåga att koordinera offentliga organisationer effektivt har beskrivits som en nyckelfråga för att kunna hantera komplexa samhällsliga utmaningar (Lodge och Wegrich 2014). En sådan fråga skulle kunna vara ett beslut om att implementera en ny vision eller strategi som syftar till att skapa en hållbar, öppen stad. Den bärande idén är att olika aktörer för med sig unika fördelar och kompetenser in i organisation, vilket förbättrar dess kapacitet (Selsky och Parker, 2005; Carey m. fl., 2015). Hybridorganisationer kännetecknas således av att de består av individer med olika logiker och en traditionell definition är: "organizational arrangements that use resources and/or governance structures from more than one existing organization" (Borys och Jemison, 1989:234). Senare har hybriditet mer och mer handlat om organisationer som opererar i gränsen mellan den offentliga sektorn och den privata (Grossi och Thomasson, 2015), där vanliga exempel är ett offentligt ägt bolag eller ett offentligt-privat-partnerskap (Thomasson, 2009). Andra menar att hybriditet ska betraktas som en process (se exempelvis Kurunmäki och Miller 2006; Wiesel och Modell 2014), där hybridisering är en "process through which elements of diverse governance logics are integrated into context-specific configurations of governance practices" (Wiesel och Modell 2014, p 177).

Oavsett definition består dessa organisationer av inbyggda motsättningar och otydligheter som måste hanteras praktiskt för att undvika att intressekonflikter uppstår (Thomasson, 2009) och det är därför styrning av hybrida organisationer är en sådan utmaning. Hittills har fokus forskningsmässigt varit på vad som kännetecknar ett gott samarbete mellan de aktörer som ingår. Här betonas ofta betydelsen av förtroende för att kunna fatta gemensamma beslut (Von Malmborg, 2003). Däremot finns inte alls lika mycket forskning kring om och i så fall hur organiseringen i hybrida konstellationer förbättrar utfallet (Walker och Hill, 2012) och om utfallet blir det förväntade (Andrews och Entwistle, 2010). Rent krasst handlar det, enligt Leach med flera (2002) om att veta om den tid som olika aktörer lägger på att få samarbetet att fungera faktiskt lönar sig.

En svårighet är att hybrida organisationer finns inom organisationer som samtidigt består av traditionella hierarkier, som linjeorganisationer. Dessa organisatoriska lösningar kallas ibland för ”joint-up-government” och syftar till att koordinera aktiviteter över organisatoriska gränser utan att för den sakens skull ta bort gränserna (Ling, 2002). Christensen och Laegrid (2007:1063) menar att joint-up government är:

to a great extent, about lower-level politics and getting people on the ground in municipalities, regions [and] local government organisation . . . to work together.

För att detta ska fungera har forskningen pekat på några kritiska faktorer, bland annat tydliga mandat mellan aktörer som deltar, ett starkt politiskt ledarskap samt en tydlig inriktning för organisationen (Head, 2008; Karre, m.fl., 2013). En hybridorganisation tenderar dock att bli hierarkisk i sig och bestå av flera olika nivåer som ska samspela med linjeorganisationen. Kickert med flera (1997) argumenterar emellertid för att det i en hybridorganisation inte finns någon definitiv topp och därmed heller ingen toppstyrning. Å andra sidan menar Keast (2011) att top-downmodellen kan vara viktig för att bestämma prioriteringar, men att det är hur väl samarbetet fungerar som i längden blir viktigt. Keast (2011) drar därför slutsatsen att för att dessa typer av organisationer ska vara framgångsrika måste de både fungera ur ett top-downperspektiv och ett bottom-upperspektiv. En svårighet i hybridorganisationer är enligt Koop och Lodge (2014) en otydlighet angående vilka frågor som ska behandlas i vilket forum och det finns en risk att det uppstår både överlappande och underlappande av frågor eller problem. Underlap-

pande innebär att vissa frågor hamnar mellan olika instanser, förvaltningar eller bolag och inte tas om hand av någon eftersom ingen känner ansvar. Överlappande innebär motsatsen, att en fråga är en nyckelfråga för många olika aktörer, då vill alla vara involverade och frågan kan behandlas på många olika platser samtidigt (Wegrich och Stimac 2014).

Hybrida organisationer är således komplexa, uppbyggda av motsättningar mellan olika logiker, individer och otydlighet angående vilka beslut som ska fattas var. En klassisk organisationsparadox är den mellan integration och differentiering (Lawrence och Lorsch, 1967) där integration behövs för att organisationen ska ha en gemensam inriktning men där differentiering är nödvändigt för att kunna genomföra alla de olika uppgifter som organisationen har. Denna paradox är tydlig i en offentlig organisation med en gemensam vision som ska förverkligas genom en organisation bestående av aktörer med olika logiker och varierande arbetsuppgifter. Andra klassiska paradoxer är mellan flexibilitet och kontroll samt mellan att bevara och utveckla nytt (Clegg m.fl., 2002). I en samverkansorganisation blir också detta tydligt då det finns en idé om att detta nya sätt att organisera ska leda till nya och bättre resultat men samtidigt gör rutiner och upparbetade arbetssätt det svårt att förändra. Clegg med flera (2002) pekar på att det här finns en risk för förenklingar. Exempelvis visar Miller (1993) att när en organisation blir framgångsrik tenderar de aktörer som medverkar att förenkla presentationen av organisationen, dess omgivning och samband som de tror ligger bakom framgången, något som kan påverka organisationens framtida framgång. Clegg med flera (2002) menar emellertid att när beslut fattas är det ofta snarare resultat av handlingar än av övervägande av framtida målsättningar. Här sker ett retrospektivt meningsskapande, en förståelse av vad som sker och hur mål och planer ska uppfattas efter det att handling har utförts. När det fungerar stödjer paradoxerna varandra, integration stödjer differentiering och planer stödjer handlande, men det finns en risk att det ena eller det andra får övervikt, det vill säga att det planeras men inte handlas eller att det handlas men inte baseras på någon planering. Syntes uppstår när båda delar finns närvarande samtidigt (Clegg m.fl., 2002). Improvisation är ett exempel på en syntes som uppstår mellan agerande och planerande (Cunha, 1998; Weick, 1998) och innebär att handlandet sker på basis av en plan. Relationen mellan handling och planen (visionen) är betydelsefull i förverkligandet av Älvstaden och kan vara en förklaring till de konsekvenser som organiseringen får.

Vilken skillnad gör vision Älvstaden?

Visionen skrevs och antogs med syfte att göra skillnad men samtidigt är det svårt att förändra de redan inarbetade rutinerna och arbetssätten. Här görs en åtskillnad mellan vilken skillnad visionen i sig gör, det vill säga att den finns och vad som står i den, och vilken skillnad implementeringen av den gör, det vill säga det arbetssätt och den organisering staden har valt för att förverkliga visionen.

Visionens innehåll

Uppmärksamheten, att peka ut ett område som Älvstaden och beskriva det som det stora stadsutvecklingsprojektet i Göteborg innebär att det skapas ett skimmer, en attraktion kring Älvstaden. Intervjupersonerna beskriver hur det har varit lockande att få vara med och att de självmant sökt sig dit. Intervjupersonerna är överens om att visionen för Älvstaden är bra för staden och menar att samarbetsklimatet har förbättrats sedan visionen antogs. En av dem som arbetat i staden under flera år säger så här:

Det har ju förändrats något otroligt från när jag började. Vi (på Trafikkontoret) var ett förvaltande kontor, nu ska vi bygga stad.

Att ”bygga stad” innebär att samarbete blir en förutsättning. Bygga vägar kan de själva men bygga stad gör de tillsammans med andra. På samma tema menar en annan av intervjupersonerna att det viktigaste utfallet av visionen är ”hela-staden-perspektivet”. Visionen med de tre dimensionerna av hållbarhet som utgångspunkt, är också något som intervjupersonerna menar numer tas för givet, att det har blivit en naturlig del av arbetet. Visionen innebär därför att det pratas på ett annat sätt och att man förväntas prata om en del saker mer än tidigare, som social hållbarhet och integration. En av intervjupersonerna menar att detta är både på gott och på ont, ”att man inte paketerar och pratar om en fråga på ett visst sätt behöver ju inte innebära att man inte

arbetar med den.” Visionen kan då innebära att vissa ordval och termer används för att det ska synas. Detta beskrivs som en risk, ett skimmer av att nya saker sker och då resultaten kan förenklas:

Frågan är vad som hade hänt om man inte hade gjort det. Hur hade det sett ut då? Hade vi inte jobbat med de frågorna alls? Det tror ju jag att man hade gjort ändå.

Flera av intervjupersonerna lyfter segregationen som det stora problemet⁴ i staden och visionen ger tillfälle och legitimitet att arbeta med integration:

Den här segregationen är ju både dyr, ineffektiv, inhuman och eländig. Det är de bitarna tycker jag är viktigast i vision Älvstaden.

Framförallt är det ändå den ökade samverkan som lyfts fram, som ett måste för att hantera dessa problem. Segregationsproblematiken kan inte vara en förvaltnings uppgift – alla måste medverka. Att samarbetet över traditionella förvaltningsgränser ökat anges som något positivt men också som något svårt. Svårigheten sägs bero på okunskap och otydlighet angående vilka frågor som det ska samverkas kring och vilka som ska hanteras som tidigare. Exempelvis uppkommer frågor inom en förvaltning som borde hanteras inom Älvstadsorganisationen men som istället tar en annan väg. En av intervjupersonerna säger att detta medför att de får ”håva in frågor som hör hemma inom Älvstadsorganisationen”. Troligtvis handlar det om en omedvetenhet om att frågan bör hamna hos Älvstadsorganisationen, men kan också vara ett tecken på att någon vill bevara frågorna på ”hemmaplan”. Det uppstår också ständigt nya problem som ska lösas och det är därför inte enkelt att på förhand avgöra vilka frågor som ska vart, nya slags frågor skapar nya lösningar. En av intervjupersonerna menar att om det ska påbörjas något i staden borde frågan ”ska det hanteras av Älvstadsorganisationen?” ställas per automatik, men detta sker inte och är en förklaring till att frågor som har bäring på Älvstaden behandlas någon annanstans. På samma sätt innebär det att även om ett projekt ligger utanför Älvstadsorganisationen bör frågan: hur tillgodoser vi samarbete med Älvstaden? ställas.

Samarbete över gränser innebär också samarbete med aktörer utanför stadens gränser: byggherrar, markägare, företag och intresseorganisationer. En av intervjupersonerna säger sig vara förvånad över att det har talats så lite om vem som ska finansiera utvecklingen av Älvstaden och att de aktörerna

4) När visionen skrevs framhölls segregationen som stadens största problem, se Brorström 2015.

inte har bjudits in: ”Andra ska satsa gigantiska resurser och förverkliga detta, då borde de vara med.” Intervjupersonen menar också att intresset från andra aktörer är stort. Det gränsöverskridande samarbetet innebär att visionen blir tolkad och förhandlad långt från den plats där den formulerades. Projektledare i delprojekten möter detta när de diskuterar med externa aktörer om hur staden ska utvecklas, här finns flera olika intressen och agendor att ta hänsyn till och förhandla kring. En av intervjupersonerna menar att det exempelvis kan vara svårt att få sin vilja fram som stadens projektledare om Trafikverkets tidsplan hotas. Intervjupersonen menar också att om Trafikverket reagerar på något vänder de sig till stadens trafikdirektör som skickar ner den i trafikkontorets organisation, och så har frågan hamnat långt från Älvstadsorganisationen och får ”håvas in igen”. Det motsatta förhållandet finns också, frågor där ingen känner ansvar. En av intervjupersonerna tar exemplet med båtar vid kajerna, alla vill ha det men det är oklart vems ansvar det är.

Visionen innebär också ett nytt sätt att styra stadens organisation. Visionen medför ett annat fokus. En av direktörerna beskriver det på följande sätt:

Jag tycker det är enklare att styra verksamheten mot visionen än att det ska vara X antal bostäder klara ett visst datum. Det kan bli lätt att leverera på det (antalet och datumet). Men vägen kanske inte till slut är värd det som levereras.

Citatet sätter fingret på att det finns en flexibilitet i visionen, att styra i en riktning och inte uppnå en viss siffra ett visst år, en siffra som kanske när den är uppfylld inte längre visar en önskvärd utveckling. Vägen mot visionen blir det viktiga, fokus på hur staden ska arbeta. Hur:et beskrivs ha en betydande roll i det ökade samarbetet över stadens organisatoriska gränser och mellan kompetenser och med det följer en insikt om att befintliga strukturer och hierarkier måste ifrågasättas och utmanas. Intervjupersonerna betonar att de olika kompetenserna måste lära av varandra och inte bara ”prata för pratan-dets skull”. Detta innebär en förändring från att ha sett samverkan som ett resultat i sig till att se samverkan som ett sätt att nå ett bättre resultat: samverkan blir processen och inte resultatet. En av intervjupersonerna beskriver det så här: ”vi kan samverka hur mycket som helst, men det måste bli resultat”. Visionen beskrivs som viktig eftersom den sätter press på handling. Staden har lovat mycket och nu är hög tid att gå från ord till handling: ”kalla det vad du vill men vi ska ju bli färdiga med någonting” säger en intervjuperson. Svårigheten beskrivs vara att det är mycket som ska göras samtidigt och in-

tervjupersonerna efterfrågar prioriteringar och tydlighet från styrande håll, kanske ska inte allt göras? Åtminstone inte samtidigt.

Medarbetarna i staden tolkar visionen olika men den finns som gemensam grund till de beslut som fattas. Här har visionen gjort avtryck. Organisationen beskrivs dock fortfarande som otydlig, vilket fördjupas nedan. Svårigheten med samverkan kan härledas till hur olika aktörer ser på Älvstadsorganisationen, dess roll och mandat. Intervjupersonerna beskriver att fokus har legat på att skapa en organisation med gemensamma lösningar där alla är överens, men att det också har inneburit en tröghet då det inte är enkelt att få alla att enas och tänka Älvstad och inte den egna förvaltningen, bolaget eller stadsdelen. Häri ligger samverkansorganisationens stora utmaning.

Organisationens konsekvenser

Att visionen implementerades genom en projektorganisation beskrivs som en nödvändighet för att arbetet inte skulle ”rinna ut i sanden”. Organisationen blev ett sätt att styra förverkligandet av Älvstaden⁵. Trots detta förefaller det finnas behov av ökad och förtydligad styrning. Detta har medfört fokus på organisationsfrågor men skapar samtidigt en frustration eftersom det upplevs ha tagit lång tid att få ordning på organisationen och att ”övre” delarna av hierarkin förblir upptagna med organisering och inte sakfrågor. Det finns en vilja att gå från vad en av intervjupersonerna kallade en ”pratorganisation” till en ”handlingsorganisation”. Att handla innebär att prioritera, inte minst genom att individerna som arbetar inom Älvstaden prioriterar Älvstaden framför annat och att styrgruppens samt projektledningsgruppens möten prioriteras framför annan aktivitet. Svårigheten ligger i att det pågår mycket aktivitet och möten i staden och alla beskrivs som viktiga. En av intervjupersonerna berättar:

Jag var med på hur många olika möten som helst, som verkade handla om samma sak. Fast de hette olika saker.

Om det är otydligt vad mötet är bra för och vad som förväntas av deltagarna, finns behov av förtydligande, för att inte riskera att deltagare då prioriterar bort dem. Mer generellt pekar intervjupersonerna på att om inte Älvstadens aktiviteter tydligt prioriteras finns risken att Älvstadsarbetet krockar med ordinarie verksamhet och att förvaltningarna prioriterar annat före Älvstaden. Problematiken sägs härstamma från att projektet styrs genom en projektorganisation samtidigt som linjeorganisationen fungerar som vanligt, och här finns mandaten. Vilka beslut som ska fattas i linjen och vilka som ska fattas inom projektorganisationen är otydligt och får som konsekvens att ett stort ansvar ”trillar ner på projektledarna i delprojekten” som själva tolkar sin roll.

5) Detta har beskrivits tidigare, se Brorström (2015c).

Konsekvensen är att det sker mycket på delprojektnivån, medan det högst upp i hierarkin fortfarande pratas. Nedan beskrivs de olika nivåerna och dess relation.

Styrvnivån – pratorganisationen

Styrgruppen, bestående av ett urval av stadens direktörer och VD:ar, beskrivs ha en symbolisk viktig roll. En av direktörerna i styrgruppen pekar till exempel på att det är bra att de ses på olika platser i staden för att visa att ”där sitter styrgruppen för Älvstaden”. En annan av direktörerna beskriver mer allmänt vikten av att de syns tillsammans i olika sammanhang, att de visar att de tycker om varandra och håller ihop. Just styrgruppens roll är intressant eftersom det finns flertalet styrgrupper i staden och flera av dem består av ungefär samma personer. Att alltid endast ha fokus på Älvstaden är därför en utmaning. Utmaningen består också i att olika styrgrupper har olika arbetssätt och fattar olika typer av beslut⁶. Styrgruppen för Älvstaden ses två timmar varannan månad, om detaljer ska avgöras här hade det skapat tröghet. En av direktörerna i styrgruppen beskriver deras roll på följande sätt:

Styrgruppen är ingenting man skickar frågor till för att få reda på hur man ska göra, det måste lösas på lägre nivå. Styrgruppen är ett forum man rapporterar framdrift till och som säkerställer att vi är på väg åt rätt håll.

På frågan vilka beslut de fattar svarar en annan av direktörerna så här:

Det är inga beslut, det är för att synka och moraliskt förpliktiga sig att ens egen organisation ska driva det här. I praktiken har (styrgruppen) oerhörd tyngd. Vi skulle röra upp himmel och jord om vi bröt mot det som sagts på mötena.

Samtidigt är styrgruppens medlemmar medvetna om att de inte kommer att vara överens om allt:

Jag tror att vi kommer att gå igenom ett lite bråkigare stadie. Det är tvunget, det gör man alltid. Det är alltid friktion i det här.

Uppfattningen är ändå att styrgruppen bör enas, en av dem säger att: ”kan vi inte enas, då har vi nog inte riktigt förstått vårt uppdrag”. Det handlar

6) De styrgrupper som relateras till här är exempelvis styrgruppen för Västlänken och Hisingsbron.

om hur direktörerna ser sin roll i kontrast till att vara ”hela-staden-arbetare” som en av dem kallade det. ”Jag brukar försöka tänka att jag inte sitter där och bevakar intressen utan att jag bidrar med vårt kompetensområde och våra perspektiv” menar en direktör men erkänner samtidigt att det är svårt då frågorna är komplexa och de också har ansvar för vissa frågor från hemmaorganisationen. I praktiken kan det innebära att visionen krockar med andra dokument eller inriktningsbeslut, inställningen är att de dokumenten då bör skrivas om och anpassas men att det tar tid. Ett exempel på ett förändrat förhållningssätt i enlighet med visionen och som tas upp i flera av intervjuerna är Trafikstrategin som togs fram år 2014⁷. En av intervjupersonerna förklarar det nya med denna strategi:

Vi säger att vi inte bara kan fortsätta göra prognoser och bygga ut infrastruktur efter det. Utan vi måste börja med viljan, hur skulle vi vilja ha det, hur mycket bilar vill vi ska köra här?

En direktör menar att om styrgruppen inte lyckas med sitt uppdrag, att vara tydliga i vad de kommer överens om, är risken att besluten fattas i andra sammanhang och att det uppstår andra möten istället och makt flyttas från ett forum till ett annat. Detta beskrivs som en fråga om förankring i den egna organisationen. På samma sätt menar intervjupersonerna att direktörer och andra chefer måste sätta ned foten och säga ifrån när något inte är i enlighet med visionen och stadens nya arbetssätt. Informationen som sprids om Älvstaden blir viktig, alla bör känna till vad som sker inom Älvstaden, inte endast de som är aktiva i den. Så har hittills inte varit fallet och en av intervjupersonerna menar att:

Hela Stadsbyggnadskontorets kunskap och grundläggande information om vision Älvstaden och arbetet i Älvstaden tror jag är sådär.

Styrgruppen förefaller vara en instans som handlar om att komma överens, prata med varandra och förplikta sig om att beslut genomförs på hemmaplan, att förankra. Men endast information och påtryckning ovanifrån räcker inte, initiativ måste också komma underifrån för att blir verklighet. En av direktörerna förklarar:

Jag tror det finns en övertro på att direktörerna ska gå hem och prata om något och sen är det förankrat. Så är det inte. Vi kan prata ihjäl oss och det blir inte förankrat ändå. Det krävs andra processer inne i organisationerna.

7) https://goteborg.se/wps/wcm/connect/32f1301c-7e10-4f6d-a0fa-ee4f1c2f3f3a/Trafikstrategi_Slutversion_swe_web_140402.pdf?MOD=AJPERES

Det krävs både och, något som ofta resulterar i att projektledningsgruppen får avgöra om frågor ska föras vidare till styrgruppen eller avgöras på delprojektnivå. Några av intervjupersonerna pekar på att problemet består i att resurserna finns i linjen. Om projektet inte har mandat över några resurser, vad har de då mandat över frågar sig personen. Här går åsikterna isär, en annan intervjuperson menar att resurserna finns i linjen är en förutsättning för att inte tappa bort visionen och kärnan i uppdraget: ”Om man lyfter ut projekten och personerna och besluten och budget och alltihop liksom. Då tappar vi hela frågan” menar personen.

Den politiska styrningen

Ytterligare styrning sker genom den politiska styrningen, även om den är relativt osynlig. Många intervjupersoner beskriver vikten av att visionen är enhälligt politiskt antagen i Kommunfullmäktige. En av dem säger så här:

Det är extremt viktigt att visionen är enhälligt beslutad i Kommunfullmäktige. Jag hörde någon som sa: Ja men bara för att det är ett beslut så behöver man inte vara enig. Men det var faktiskt så att det var, att det var enhälligt.

Det politiska beslutet medför att tjänstemännen känner en trygghet i arbetet. Intervjupersonerna betonar att politikerna kontinuerligt måste informeras och uppdateras av det som pågår i Älvstaden. Men att det är något som också ligger på politikerna själva: ”de måste fråga – vad händer i Älvstaden, de måste sätta press på oss”. Den politiska dimensionen beskrivs som potentiellt problematisk, just eftersom det är politik. Det finns hos några intervjupersoner en rädsla för att politikerna kan fatta beslut som strider mot visionen. Är politikerna dessutom inte uppdaterade och informerade är den risken större. En av intervjupersonerna menar att det är viktigt att politikerna ”mår med att hålla fast vid visionen”. Och inte efter ett tag tänker att det där behöver vi inte rätta oss efter, för det var så länge sedan. Risken finns eftersom visionen är långsiktig och tar tid att förverkliga. Mandatperioden får inte stå i vägen, att nästa politiska majoritet säger att ”det hände ju inte mycket, nu gör vi något annat istället”. Att då som tjänsteman kunna säga ’här har ni beslutat att vi ska göra detta’ blir viktigt. Visionen fungerar därför delvis som ett verktyg mot politiska vändningar, att det ”görs politik” av visionen – eller dess tolkning. Intervjupersonerna efterfrågar emellertid att politikerna prioriterar Älvstaden framför andra projekt och de menar att det görs men

inte alltid tydligt. En av intervjupersonerna relaterar exempelvis till en debattartikel som skrevs av Anneli Hulthén och Leif Pagrotsky där de menade att Älvstaden nu är det viktigaste för Göteborgs stad: ”vi har efterfrågat att man sätter ner foten. Jag tolkar det som att vi fick svaret”⁸. Samtidigt är en debattartikel ingen tydlig styrning och intervjupersonen tar också upp detta:

Det kan ju vara ren inbillning från oss. Den (artikeln) kanske inte alls hade samband utan det var en slump och kanske är det en övertolkning.

Här illustreras hur det dels efterfrågas styrning och dels att, om styrningen inte är tydlig, tolkas olika typer av tecken som kan ses som styrning. Oavsett vad som sker på styρνivåerna utförs handlingar på delprojektnivån.

Delprojektnivån – handlingsorganisationen

På delprojektnivån måste det hända saker, det är här som handlingsorganisationen uppstår, oavsett vad övriga organisationen befinner sig i för fas. I varje delprojekt finns två projektledare, i en dubbel projektledarskapsmodell. Lösningen med modellen anser de flesta vara bra eftersom det finns en tanke om att projektledarna har sin spetskompetens i olika skeden av processen. Därför finns en projektledare för genomförandefasen (från Älvstranden eller Fastighetskontoret) och en för planeringsskedet (Stadsbyggnadskontoret). Modellen skapades också för att minimera sårbarheten ifall någon slutar, vilket också har varit fallet i flera av delprojekten, samt för att förbättra lärande över förvaltningsgränser, vilket borde vara en möjlighet när två individer från olika förvaltningar tillsammans är projektledare för ett stort projekt. En av dem förklarar:

Kvalitetssäkring och riskminimering och att vi bygger kompetens i kommunen. Så är det tänkt.

Det dubbla projektledarskapet innebär ett dubbelt ansvar men en av dem pekar på att det också finns risk för att frågor hamnar mellan stolarna. Arbets sättet ställer krav på projektledarna:

Det kräver att man strukturerar sig: 'det där är ditt ansvar, det här är mitt ansvar'. För ibland kan det bli dubbelt ansvar – inget ansvar. Frågor ramlar mellan stolarna.

8) <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.2730313-sa-bygger-vi-ett-starkt-naringsliv-i-goteborg>

Samtidigt måste de kunna täcka upp för varandra och kan inte helt och hållet dela upp ansvar mellan sig. Det blir en utmaning att bestämma vad som ska göras och inte, vilka frågor de kan släppa och vilka de måste vara pålästa på, båda två. Om de inte är insatta i varandras uppgifter finns risken att de hamnar i ett läge där de bevakar sin egen förvaltnings intressen. En av dem menar att:

Som jag tolkar uppdraget är ju vi stadens projektledare, vi är ju inte Stadsbyggnadskontoret respektive Fastighetskontoret egentligen.

Modellen med det dubbla projektledarskapet är en del i att utveckla samverkan och nya arbetsätt som utmanar tidigare lösningar – för ett bättre resultat. Ett stort ansvar landar emellertid på projektledarna. Projektledarna berättar att det finns förväntningar på att de ska lösa olika problem när de uppstår samtidigt som det är svårt att veta vilka förväntningar andra har på dem. Relationen till linjen, att projektledarna är både i linjen och i projektet gör att det blir otydligt och leder till att frågor landar i linjeorganisationen trots att de inte ska hanteras där. Så här beskriver en projektledare problematiken de brottas med:

Vilka frågor ska jag lyfta? Vilka frågor ska jag inte lyfta? Vilka frågor ska jag lyfta i Älvstadsorganisationen och vilka frågor ska jag lyfta i linjeorganisationen?

En av projektledarna beskriver att de, för att frågan ska tas om hand någonstans, lyfter den i många olika instanser. Samtidigt menar intervjupersonen att: ”slänger vi upp en fråga – med största sannolikhet får man tillbaka: Ja men du väckte den, du får ta den.” Intervjupersonen menar att det medför att de ibland gör saker utan att lyfta frågor, då att agera själva sparar tid.

Några av projektledarna är det på heltid medan andra lägger 50–80 procent av sin tid på att vara projektledare för ett delprojekt. Förväntningarna på dem borde då ställas i relation till hur mycket tid de lägger på uppdraget, vilket intervjupersonerna inte upplever görs:

Det finns en förväntan att som Älvstranden driver sina projekt, så ska vi andra också göra fast vi inte har resurserna.

En av projektledarna menar att det är svårt att säga hur stor procent som behövs för uppdraget men att det bör kopplas tydligare till ambitionsnivå, och intervjupersonerna efterfrågar en nivå av vad som är ”good enough”. I beräkningen bör då också tas vad en av dem kallar ”uppstartssträcka”, att det tar tid att koppla mellan olika projekt.

Till otydligheten, som får konkret betydelse för projektledarna, hör att samtidigt som Älvstadsorganisationen har tagit form finns en organisation för Västlänken⁹, en för Jubileumssatsningen¹⁰ och en för Hisingsbron¹¹, satsningar som delvis sker inom samma geografiska område och med samma personer. För de som inte aktivt arbetar inom dessa organisationer är det inte förvånande att det kan vara svårt att hålla isär dem, men intervjupersonerna tror att det skulle gå att få en bättre spridning genom mer information. Samtidigt är informationsspridning projektorganisationens dilemma, det är enkelt att tro att om man inte arbetar inom ett projekt behöver man inte heller veta så mycket om det. Men tanken är att alla inom stadens organisation ska känna till och förhålla sig till vision Älvstaden. Projektledarna för delprojekten har en viktig roll här, att sprida visionen och information kring vad som pågår i det egna projektet, dels inom stadens organisation men också externt. Rent praktiskt kan dessa olika projekt emellertid ställa till problem då det finns en konkurrens mellan projekten, dess målsättningar och tidsplaner, och vem avgör vad som gäller om det uppstår konflikter? En av projektledarna beskrev det på följande vis:

Ska du komma in och klampa och tycka i mitt projekt? Med vilket mandat gör du det? Ja, nä men Älvstadsorganisationen har sagt att i egenkap av projektledare kan jag ha åsikter i ditt projekt.

I Centralenområdet beskrivs just hur komplexiteten innefattas av att det är många projekt som sammanfaller inom området: Hisingsbron, Västlänken och Älvstaden. Det är många intressenter och aktörer som är med och påverkar och flera olika byggherrar som ska enas. En annan aktör som påverkar är Trafikverket, de ska också följa vision Älvstaden när de arbetar med projekt i området men har också en egen agenda och tidschema. För att synka de som deltar berättar projektledare för Centralenområdet att de hade en intern dag då de samlade alla som på olika sätt arbetar med Centralenområdet och gick igenom vision Älvstaden och pratade om vad den betyder för dem och om och hur de lever upp till den. Arbetet resulterade i att visionens tre strategier utvecklades till sex stadskvaliteter: *Inkluderande och levande del av staden med blandade funktioner, Ny bebyggelse i en tät och fin-*

9) Den tågtunnel som ska anläggas och som är del av det Västsvenska infrastrukturpaketet. <http://www.trafikverket.se/nara-dig/Vastra-gotaland/Vastsvenska-paketet/>

10) Jubileumssatsningen avser de 7000 extra bostäder som ska byggas till och med 2021. Läs mer på Goteborg.se

11) Hisingsbron är den bro som ersätter Göta Älvbron och ska börja byggas 2016.

maskig stadsstruktur, Kontinuerliga gång- och cykelstråk i en attraktiv miljö i ögonhöjd, Regional och lokal tillgänglighet på fotgängarens villkor, Bygg vidare på befintliga och integrera nya kvaliteter – grönska och vatten samt klimat och Miljösmart stadsbyggnad – lätt att leva hållbart. Stadskvaliteterna uppges fungera bra även utanför stadens organisation, vilket är en förutsättning för att visionen ska genomföras – den måste spridas utanför stadens interna organisation, samtidigt som risken är att staden då måste göra avkall på delar av visionen. Dock berättar intervjupersoner hur externa aktörer tagit till sig visionen och hur de märker det:

När vi träffar en byggherregrupp för överdäckning av Götaleden¹² berättade de för oss att när de anlitar arkitekter till sina parallella projekt, då använder de våra sex stadskvaliteter som måttstock.

Visionen kan därmed sägas ha rest från ett forum till ett annat, men är delvis omtolkad och förhandlad.

Även i Backaplan används visionen i kommunikation med externa aktörer. En av projektledarna berättar att tillsammans med övriga aktörer i Backaplan diskuterade de sig fram till en övergripande struktur för området. Arbets sättet är en konsekvens av vision Älvstaden, att öppna upp för andra aktörer att medverka i tidiga skeenden. Intervjupersonen berättar att några av de som deltog upplevde arbets sättet som ett steg tillbaka, eftersom de redan hade en bild av hur området skulle utvecklas. En annan intervjuperson menar också att nya arbets sätt inte alltid tas emot som tänkt, exempelvis har ”öppna för världen” medfört att externa aktörer tillåts komma in tidigare i processen än förut och att staden då delar med sig av arbets material. Problemet har varit att arbets material har tolkats som färdiga förslag och kritiserats. Intervjupersonen menar dock att andra efter hand lär sig stadens nya arbets sätt och är positiva till förändringen. Det positiva, när externa aktörer kommer in tidigare, är att de tillsammans gör en analys för området och sedan delar den och att alla därför vinner på att dela information tidigt. För projektledarna innebär det att de måste vara tuffa och tydligt visa vad som förväntas av de aktörer de arbetar med och vilka krav staden ställer. Lösningen sägs ligga i att skapa en struktur som alla accepterar men som inte maximerar för någon, utan där helheten är det viktigaste och inte den enskilde aktören. Visionen får här praktisk betydelse genom att den också blir ett sätt att säga nej i enskilda frågor. I Backaplanprojektet beskriver en av projektledarna det så här:

12) Som är ett delprojekt inom delprojekt Centralenområdet

Det första projektet som skulle genomföras på Backaplan var bara trafik, det var 'bygg den optimala gatan'. Då vi gick in och markerade att 'vi kan inte ha det så här', det är inte vision Älvstaden.

Projektledarna för de sju delprojekten träffas inte speciellt ofta alla samtidigt, det är på Terialrapporteringarna samt i andra möten de ses. Flera av projektledarna berättar att de därför har skapat egna forum för att kunna lyfta gemensamma frågor, exempelvis över en lunch. De menar att frågeställningarna mellan projekten ofta är liknande, men att förutsättningarna för dem är olika. Att kunna hjälpas åt beskrivs som viktigt eftersom det är så mycket nytt som ska göras, på nya sätt. "Vi jobbar helt utanför rutinhandboken hela tiden" menar en av dem. Intervjupersonerna anser överlag att de tillfällen då de träffas och får prata med andra projektledare och involverade i arbetet är värdefulla men att de informella träffarna som de själva anordnar, när de äter lunch eller ses över en kaffe, är de tillfällena då de lär sig mest. Det är här de har mest utbyte och lär sig av övriga projekt.

Att arbeta efter visionen, inom projektorganisationen för Älvstaden som projektledare för ett delprojekt, innebär således att arbeta på nya sätt, vilket också var ett syfte med visionen. Däremot anser projektledarna att, trots att de arbetar på nya sätt i "det lilla", skulle behöva mer stöttning för att vara säkra på att det som de gör är rätt. En av dem beskriver att de blir "projektberoende", de arbetar utifrån sitt projekt men behöver hjälp att stämma av gentemot övriga projekt samt mot externa aktörer. De efterfrågar mer styrning och mätning.

Styrning och mätning – något efterfrågat

Att det är av vikt att följa upp arbetet är intervjupersonerna överens om, och att det är något som staden kan bli bättre på. En av dem beskriver att det är lätt att springa in i nästa projekt och inte riktigt avsluta det tidigare, också för att se vad som är bra på hemmaplan:

Folk åker på studieresor kors och tvärs över hela världen. Men titta på det vi faktiskt har gjort själva är rätt värdefullt. Och tala om varför blev det så här.

För att stötta upp arbetet har projektdirektiv tagits fram som anger mål för de olika delprojekten, det vill säga en konkretisering av visionen. Det är styrgruppen som beslutar om projektdirektiven men projektledarna har själva varit aktiva i att formulera det som står i dem. Utöver det har arbetspaket tagits fram som motsvarar olika sakfrågor, bland många andra finns arbets-

paket om: älvkantsskydd, skolor, förskolor och idrott, exploateringskalkyl och riskhanteringsplan. Arbetspaketen fastställer bland annat vilket eller vilka kontor som är ansvariga för frågan, vilka övriga intressenter som finns, budget samt vad som ska levereras och när. Många intervjupersoner nämner också den färdplan för Älvstaden som finns och som anger i vilken fas delprojektet befinner sig angivet i siffror och år, det vill säga antal lägenheter och arbetsplatser som ska finnas ett visst år. Diskussion angående om detta är mål eller om det är uppskattningar har förekommit eftersom färdplanen också är något som kommuniceras utåt och tolkningen som görs är viktig. Den kan också användas som ett instrument i förhandlingar gentemot politiken – ”om de vill att allt detta ska göras måste vi ha resurser” menade en av intervjupersonerna. Intervjupersonerna anser att det är bra att dessa dokument har tagits fram, att de har tydliggjort arbetet något och som ett sätt att sprida information. En av projektledarna beskriver att: ”det visade sig att det fanns jättemånga arbetspaket på listan som vi inte visste var på gång eller att någon hade fått ansvar för.” Arbetspaketen är således också ett sätt att se vad som är på gång och intervjupersonen menar att projektledarna måste veta vad som sker runt omkring, även om det är information som finns på ett annat kontor. Det händer mycket samtidigt och tid går åt till att ”hålla näsan över vattnet”. I Centralenområdet berättar projektledare att de träffas varannan vecka i den projektgrupp som arbetar med Centralen för att diskutera hur de ligger till gentemot färdplan, projektdirektiv och de sex stadskvaliteterna. Frågan som mötena styrs av är: håller vi målsättningen och tidplan? Dessutom diskuteras om det finns något som riskerar att föra projektet i fel riktning.

Flera av intervjupersonerna nämner också det pågående arbetet med att ta fram mål, mått och indikatorer i form av en värderos som delprojekt ska utvärderas från. Värderosen utgår från visionens tre strategier för att hitta indikatorer som pekar på om delprojektet lever upp till visionen. Projektledarna bedömer själva hur väl de anser att deras projekt uppfyller indikatorn. Projektledarna har fått testa värderosen och sedan diskuterat den. En av projektledarna för Centralenområdet berättar att de ser både för- och nackdelar med värderosen, bra eftersom de har efterfrågat något att förhålla sig till men att det är svårt att värdera sitt eget arbete samt att veta vad de siffrorna står för. Så här förklarar en av intervjupersonerna:

När det finns ett tydligt mätbart värde är det enkelt, men vi har kvaliteter som inte är mätbara – men precis lika viktiga.

Vidare menar intervjupersonen att det blir viktigt att alla mätetal får samma dignitet, även de svärmätta. Tanken är att värderosen ska fungera som ett verktyg där de olika delområdena kan jämföras med varandra men intervjupersonerna betonar att det är svårt eftersom delprojekten är så olika. Något som skiljer förutsättningarna åt är hur stor del andel mark och fastigheter som staden äger i området. I områden med många privata aktörer sker styrningen genom dialog och samråd men direktpåverkan är svårare. Att utvärdera arbetet från samma modell som där staden själv äger mark kan därför bli missvisande, men det är också svårt att hitta neutrala indikatorer som passar alla. En av intervjupersonerna från Centralenområdet menar däremot att värderosen är bra för att jämföra med sig själv över tid:

Jag tycker det är lättare att jämföra Centralenområdet med sig självt och över tid. Än att jämföra Centralenområdet med Frihamnen.

I Backaplan berättar en av intervjupersonerna att de har arbetat med att konkretisera visionen och att det för dem har kommit att handla mycket om kopplingar till övriga staden, att integrera Backaplan. Allt som finns i visionen går dock inte att konkretisera i alla områden. Ett exempel som återkommer i flera av intervjuerna är satsningen på socialt blandat boende¹³, vilket genomförs i Frihamnen och som fått mycket uppmärksamhet både medialt och i diskussioner internt. Hur de övriga delområdena ska förhålla sig till det är en fråga som uppstår då det inte bör bli något som endast är en fråga för Frihamnen, men samtidigt har de övriga projekten inte samma förutsättningar, då staden i andra områden inte äger marken. Så här berättar en av projektledarna i Centralenområdet:

För oss kanske inte socialt blandat boende och billiga hyror är det viktigaste sättet att skapa integration i staden och en socialt hållbar stad. För oss kanske det handlar om att skapa en stor tillåtande plats.

I Backaplan menar en av projektledarna att frågan är svår att hantera just eftersom staden inte äger marken inom området och kan därför inte ställa samma krav som i Frihamnen. Precis som i Centralenområdet menar intervjupersonen istället att vikten av att skapa mötesplatser för alla, där med-

13) Socialt blandat boende i Frihamnen innebär en modell för att blanda boendeformer och integrera bostadsmarknaden. I den första markanvisningen angavs en målbild för andelen hyresrätter respektive bostadsrätter och för vad delar av hyresrätterna skulle kosta i månaden, för att de som annars inte skulle ha råd att bosätta sig här skulle få det. Läs mer: <http://alvstaden.goteborg.se/vara-delomraden/frihamnen/>

borgarna är med och tycker till, är något de fokuserar. Kopplingarna mellan delområdena är något som tas upp av flera intervjupersoner, då de påverkar varandra för att gemensamt uppfylla vision Älvstaden. En av dem ger ett exempel:

Kan Frihamnenprojektet själva säga att 'nä men vi får inte ihop vår ekonomi på det här området, därför måste vi göra parken¹⁴ mindre så vi kan bygga mer'. Samtidigt är parkens storlek en förutsättning för ställningstagande som görs i Backaplan. Blir den mindre kanske vi måste göra större parker här.

Utmaningen är att se helheten och att någon tar ansvar för helheten. Så här beskriver en av projektledarna utmaningen:

Vi har väldigt starka delprojekt, som är hårt drivna av duktiga projektledare. Men ibland är det så att ett projekt behöver stå tillbaka för att helheten projekten emellan ska bli bättre.

Det som efterfrågas är en styrning ovanifrån, att någon reagerar på om projekten rör sig i fel riktning. Behovet av styrningen är en konsekvens av att det finns en otydlighet gällande mandat samt gap mellan olika nivåer i organisationen. Mål, indikatorer och andra sätt att utvärdera projekten kan vara ett sätt att skapa trygghet även om mätinstrumenten i sig av intervjupersonerna beskrivs som otydliga. Risken är att det tas fram fler dokument och styrmedel och att det istället finns för många men som inte används. En av intervjupersonerna beskrev behovet av denna form av styrning som överdriven och något typiskt för offentliga organisationer: ”Man tror att det är det som är en bra arbetsvecka.” Frågan handlar också om varför detta behov finns, är det en vana eller är det en osäkerhet? Det förefaller ju inte finnas brist på styrinstrument, varför upplevs det som att det inte finns någon styrning?

Från prat till handling och förhållandet dem emellan

Det som hittills har beskrivits är att på styρνivån, det vill säga styrgrupp och projektledningsgrupp, pratas det och i delprojekten handlas det. På styρνivån efterfrågas mer handling och på delprojektnivå mer prat i form av stöttning angående om de gör rätt. I en organisation som Älvstaden behövs båda

14) I vision Älvstaden står att ”vi ska: skapa några större parker; en jubileumspark vid vattnet i Frihamnen och en park i Gullbergsvass.” Exakt vad som avses med en ”större park” är dock inte angivet och diskuteras.

nivåer men de behöver vara synkade, annars riskerar det att uppstå gap mellan prat och handling. Risken med ett handlingsfokus är att de värden som diskuterades i samband med att visionen skrevs ”glöms av”. En av intervjupersonerna beskriver det så här:

Det är lätt att det blir fokus på ekonomi-, teknik- och miljöfrågor, med allt från grumligt vatten i älven till miljögifter. Då kan sociala dimensionen hamna utanför.

Problemet beskrivs vara att den sociala dimensionen inte på samma sätt som ekologi och ekonomi går att beskriva och mäta. Det är en utmaning att låta frågan vara med i alla skeenden, och kanske särskilt i frågor som traditionellt hanteras av arkitekter och ingenjörer, påpekar en av intervjupersonerna. Intervjupersonerna är överens om att visionen måste leva kvar, även om den övergår i en annan form. De värden som visionen baseras på måste fortsätta att diskuteras. Det handlar om att göra både och samtidigt och det är här det blir svårt, att både ha blicken mot framtiden och skapa handling här och nu. De förändrade arbetssätten blir på sätt och vis lösningen på denna problematik – att de i sig förutsätter en annan långsiktighet än tidigare. Det finns också en tilltro till att de nya arbetssätten kommer att leda till bättre resultat och ge utrymme för andra diskussioner än tidigare. Kvalitetssäkring blir viktigt och tolkas som att någon måste avgöra hur de olika projekten förhåller sig till varandra, annars finns risk att de konkurrerar istället för att tillsammans leva upp till visionen. Externt jämförs också projekten med varandra och projektledare menar att det måste tydliggöras, ”ska Backaplan stå tillbaka till förmån för Frihamnen, okej men då får någon säga det.” Att det som sker på handlingsnivån däremot tas emot i pratnivån är något som intervjupersonerna ser exempel på. Så här berättar en av dem:

Det är inte politiken som har beslutat om lägre hyror (på Frihamnen). Men sen kryllar det i den nya budgeten om de här hyresnivåerna...

Det här är intressant att poängtera, uppstår det bra exempel i delprojekten är styρνivån inte sen att haka på. Däremot finns det en risk att de inte tar ansvar om det inte blir bra. Till denna problematik hör att många av intervjupersonerna upplever att de inte har de resurser som behövs för att leva upp till den högt satta visionen. De argumenterar att om politiken vill ha det som visionen anger måste de förstå att det krävs resurser. Annars är risken att det helt enkelt inte blir bra:

Det är en stor risk: risken att det inte blir bra, att vi inte har med oss alla parametrar. Vi forcerar, sätter upp enormt tempo som vi sen inte kan leverera.

Det kommer behövas många nya medarbetare för att klara att leva upp till visionen. Intervjupersonerna menar att det är roligt att arbeta med Älvstaden, men det innebär inte att de kan arbeta hur mycket som helst. Konkret beskriver en av direktörerna det på följande vis:

För att klara jubileumssatsningen på 700 bostäder så behöver jag 15 personer till i min organisation. För Älvstaden, 7 nya. Hur finansierar vi det? Det här är ingenting som vi gör genom att bara anstränga oss lite till. Då knäcker vi våra organisationer.

Utmaningen kompetensmässigt består också i att det behövs kompetens i alla delområden men det finns en risk att Älvstaden lockar till sig den mesta kompetensen och några av intervjupersonerna frågar sig vad det innebär för övriga områden i staden. Å andra sidan menar andra att detta är naturligt då Älvstaden är det projekt som är mest komplext. Som inom många andra organisationer sker nu också flertalet pensionsavgångar inom Göteborgs stad och det är en utmaning att hitta ersättare. En stor kunskap och erfarenhet försvinner med dessa avgångar men å andra sidan menar en intervjuperson att det också innebär en möjlighet till förändring. Att anställa individer som vill bygga en god stad, där samarbete är en förutsättning och där sanningar utmanas. Nyanställda måste därför ha ”samarbetskompetens”, det vill säga vara individer som går att ”skicka in i olika sammanhang” som en av direktörerna uttryckte det.

En annan utmaning är att få Göteborgarna att förstå och acceptera vad som sker i staden. Att få dem att känna sig trygga och acceptera att staden kommer att förändras – mycket. Västlänkebatten ges som skräckexempel, där det sprids faktafel och finns ett misstänkliggörande gentemot staden. De långa tidsperspektiven gör det svårt att kommunicera. En av intervjupersonerna förklarar:

Tittar man på informationen om Västlänken så kan jag inte se att det finns stora brister. Det har varit ett massivt material som har pumpats ut till Göteborgarna. Det är snarare så att när någon säger, ja vi kanske kan ha en tåg tunnel här om tio år då lyssnar inte folk – den berör inte 90% och man lägger det åt sidan. Det är först när vi är framme vid att kapa träd någonstans eller gräva ett hål som det liksom: Vad händer nu? Så fungerar vi människor. Jag tror aldrig vi kommer komma runt det.

Älvstaden vs hela staden – om vikten av att prioritera

Pratorgisationen och handlingsorganisationen får konsekvenser i frågan angående vad som ska prioriteras i staden. Projektledarna beskriver att de inte vet hur de ska prioritera om de måste välja och att det finns en förväntan på att de ska göra allt. Visionen innebär ett hela-staden-perspektiv men om utveckling ska ske snabbt måste prioriteringar göras. En av direktörerna förklarar sin ståndpunkt:

Ja, ja, vi måste tänka hela staden. Ja, men inte på detta möte, här är det Älvstaden som gäller.

En annan av intervjupersonerna tolkar hela-staden-perspektivet som något som kan medföra prioriteringar:

Det här med att göra jobbet klokt innebär att man ibland gör avkall på det som är strikt uppdraget. Att någon annans uppdrag också är viktigt, då måste man se till hela staden.

Problematiken landar i resursfrågan, om Älvstadsorganisationen ska fungera krävs resurser och en av intervjupersonerna menar att därför måste de olika förvaltningarna och bolagen som ingår dedikera sina resurser till Älvstaden. Här går åsikterna isär, några menar att om Älvstaden prioriteras och blir bra, kommer det rinna över på övriga staden automatiskt – och att en prioritering på Älvstaden därför också är bra ur ett hela-staden-perspektiv. Andra menar att det inte är så enkelt. Exempelvis kan det uppstå konkurrens mellan olika delar av staden. En av de intervjuade frågar sig:

Jaha, ska vi ha bara en massa värdeskapande aktiviteter i Älvstaden? Varför ska vi inte ha det i Högsbo?

Och:

Vad är det som skiljer Gamlestan och Backaplan? Vad är det vi ska göra annorlunda på Backaplan som inte vi också bör göra i Gamlestan?

Problematiken diskuteras – i vilken storleksordning ska man tala om Älvstaden exempelvis vid konstruktionen av finansiella modeller. Ska det avgränsas till endast området eller ska det ses i relation till hela staden? En intervjuperson resonerar kring att marken i Älvstaden är värdefull och är då målet att göra en vinst för området som sedan kan användas för att utveckla Nordöstra Göteborg och Frölunda? Platser där det inte är lika enkelt att hitta investerare.

Jag har inget tydligt besked att Älvstaden ska ge X kronor i vinst åt staden, som skall in i övriga stadsutvecklingsprojekt.

Vi kan för tusan inte släsa bort pengar i centrala delen av stan för då kommer vi aldrig ha råd att göra nånting i vissa andra delar av staden.

Här har direktörerna olika åsikter, vilket troligtvis beror på deras olika roller och här lyser komplexiteten med att gå från sin egen roll till företrädare för Älvstadsorganisationen igenom. En av direktörerna i styrgruppen beskriver deras olika roller på följande sätt:

Vi har ju en som ska fixa förskolor, äldreboende och social service. En annan som ska sälja mark, en tredje som fixar med exploatering och en fjärde med trafik.

Det finns en medvetenhet om att Älvstaden är investeringstungt inledningsvis men att intäkterna kommer komma senare. Intervjupersonerna menar att det måste få kosta inledningsvis men att det handlar om mycket pengar och därför finns en osäkerhet.

Ingen vet hur Älvstaden kommer att påverka staden som helhet men en sådan diskussion efterfrågas, staden bör ha en idé om hur de vill att Älvstaden ska påverka och ha för roll i Göteborg. Det byggs en ny stad i staden (som ett Halmstad!) och det kommer under kort tid att byggas så mycket bostäder i Älvstaden att det kommer påverka även andra delar av Göteborg. En av intervjupersonerna menar att ett sådant stort ökat utbud kommer innebära omflyttningsmönster som staden inte har sett tidigare. Intervjupersonen pekar på att det därför finns en risk att redan segregerade stadsdelar dräneras på socialt starka personer och därigenom ökar segregationen snarare än minskar. Frågan landar också i vem som kommer att bo i Älvstaden? En intervjuperson pekar på att många som nu flyttar till Göteborg kommer från andra länder och är det dem som kommer bosätta sig i Frihamnen? Eller hamnar i de lägenheter som blir över när andra lämnar? Här är Älvstaden vs. hela staden diskussionen mycket viktig. En av intervjupersonerna menar just att det är ett starkt fokus på att skapa blandning i Älvstaden men att frågan måste lyftas till hela staden. Det finns dock motsättningar i det eftersom andra intervjupersoner menar att deras fokus är Älvstaden – och inget annat. Det handlar också om vilket perspektiv man har, att i detaljer få tänka bara Älvstaden men att någon måste få ha helhetsperspektivet, men att göra både och samtidigt är – som nämnts tidigare – svårt.

Analys – en komplex bild av en komplex organisation

Städer är komplicerade till sin natur (Czarniawska, 2002), det finns en integrerande del av dem – stadens organisation lyder under gemensamma politiska mål, visioner och strategier men det finns också en stark differentiering med alla de uppgifter och kompetenser som finns inom stadens organisation. När visionen för Älvstaden och dess påverkan på staden ska analyseras är det just en komplicerad bild som växer fram. Projektorganisationen för Älvstaden är ett försök att tillsammans arbeta med frågor på nya sätt, att sammanföra individer med olika kompetens för bättre resultat och intervjupersonerna är också överens om att samarbetet i staden har blivit bättre sedan visionen antogs. Men styrningen av sådana organisationer är svårt (Thomasson, 2009) då de är uppbyggda på paradoxen mellan integration och differentiering (Lawrence och Lorsch, 1967), det vill säga att den bygger på att individer med olika kompetenser tillsammans ska fatta beslut och komma överens om vad som ska göras. En organisation som baseras på en paradox tenderar att bli komplex att styra. Weick (1995;2001) menar att det finns en fara i att förenkla saker – snarare ska de som styr organisationer ”komplicera sig själva”. På samma sätt argumenterar Clegg med flera (2002) att det oftare går fel när förenklingar av olika samband görs än när saker tillåts vara precis så komplicerade som de är, att låta paradoxerna vara synliga. En hybridorganisation (Thomasson, 2009; Grossi och Thomasson, 2015) är en organisation med gemensam identitet men samtidigt baserad på att de individer som ingår är olika. Ferlie och Ongaro (2015) hävdar att organisationer med tydliga strategier och visioner genererar bättre resultat än de utan, men att sambanden inte är tydliga. Just här uppstår risken för förenklingar eftersom en ny strategi ofta förutsätter att nya faktorer börjar mätas och diskuteras (Andrews m.fl., 2012). Några av intervjupersonerna påpekade också detta, att arbeta med social hållbarhet beskrevs vara något de gjort länge inom Göteborgs stad och att den stora skillnaden är att det pratas mer om det. Å andra sidan kan det faktum att det pratas mer om något ha stor betydelse för vad det

i framtiden också satsas på, då språk legitimerar handling (Weick, 1995). Bland annat visar Vaara med flera (2010) att en av de största skillnaderna med den strategi som antogs för den finska staden Lahti var att det skapades ett nytt språk, ett språk som legitimerade satsningar på vissa saker framför andra. I Älvstaden finns dock en rädsla för att inte komma bortom pratet. Det måste hända saker i Göteborg snabbt och snart. Detta innebär ett fokus på handling, agerande och framdrift. Samtidigt efterfrågas kvalitetssäkring, att det som görs är enligt visionen. Här finns en utmaning, att handling ska ske fort men samtidigt får inte visionen – helhetsbilden – tappas bort. Intervjupersonerna berättar att det som sker inom Älvstaden är spännande, det är nytt och lockande. Det är givetvis en fördel, visionen har lockat individer till stadens organisation, och redan här gör visionen en skillnad. Avtryck av visionen går att se på många sätt, ett är hur det pratas i staden, ett annat vad för konsekvenser den valda organiseringen får.

Vilken skillnad gör visionen?

Intervjuerna visar att det inom staden finns ett före och ett efter att vision Älvstaden antogs och alla intervjuade anser att visionen är bra för staden. Den stora skillnaden som lyfts fram är att det har skapats ett annat fokus, ett hela-staden-tänk som medför att de individer som arbetar i staden ska tänka på hela staden framför sin egen organisation och roll. Det innebär att ibland sätta sin egen förvaltning, bolag eller stadsdel bakom någon annan för att ett visst beslut är bättre för staden som helhet. Samtidigt har de olika förvaltningarna sina uppgifter, roller och mandat och helt enkelt är detta givetvis inte. Utvecklingen – att organisera över gränser – att något är bättre ur ett större perspektiv speglar utvecklingen i många organisationer, där komplexa samhälleliga utmaningar kräver nya organiseringsformer (Pollitt och Bouckaert, 2011; Lægreid och Rykkja, 2015). I Göteborg lyfts ökad samverkan fram som en av visionens allra viktigaste bidrag, att betrakta samverkan som en nödvändig process för att nå resultat och inte som ett resultat i sig. Intervjupersonerna menar att de har samverkat tidigare, men att skillnaden är att det nu finns en inställning om att det är nödvändigt för att nå visionen, där ensam inte är stark. Men ensam är ibland enklare och många intervju personer lyfter samtidigt fram samverkan som den stora utmaningen för att nå vision Älvstaden. Till komplexiteten hör att det finns många olika bilder av vad Älvstaden är och vad Älvstaden innebär för Göteborg som stad. Det finns ett nödvändigt men också problematiskt tolkningsutrymme, något som tro-

ligtvis är en del av förklaringen till att intervjupersonerna efterfrågar styrning, en hjälp med 'hur tolkar vi det här?' och 'är vår tolkning okej?'. Tolkningsutrymmet skapar en osäkerhet och därför efterfrågas styrning. Detta är vanligt förekommande när det gäller strategiska dokument (Swyngedouw, 2009) och kan innebära att konflikter och problemlösning skjuts på framtiden eller till andra forum. När visionen för Älvstaden skrevs var alla överens om att segregationen var Göteborgs stora problem (Brorström, 2014; 2015a) men hur Älvstaden skulle skapa integration angavs inte då utan lösningen antogs komma senare – det vill säga nu. Samtidigt som visionen ger utrymme för att segregationsproblematiken diskuteras mer än tidigare, vilket är positivt, visar intervjuerna att det finns olika bilder av vad Älvstadens roll i staden bör vara. Frågan blir teknisk och ekonomisk, ska Älvstaden finansiera utveckling i andra delar av staden eller inte? På delprojektnivå görs också tolkningar av vad integration är i just det aktuella området, beroende på vad för förutsättningar som finns i området. Visionen blir översatt (Czarniawska, 2010), tolkad och förhandlad. Att strategiska dokument blir något annat på delprojektnivå än när de skrevs är inte förvånande men det är viktigt att det finns någon som har översyn, som stämmer av och kvalitetssäkrar och just detta efterfrågas av projektledarna. I Göteborg finns ett starkt fokus på handling, och att strategier framförallt har den rollen – att skapa handling har forskning tidigare visat (Kornberger och Clegg, 2011). Men både flexibilitet och kontroll (Simons, 1995) behövs, flexibilitet att agera när frågor uppstår och kontroll över att det som sker inte är för långt från visionen. Projektledarna efterfrågar att någon säger att 'det där är bra' eller 'det där bör ni tänka på mer'. Styrning är något som i Älvstaden efterfrågas på alla nivåer.

Styrning efterfrågas

Moderna offentliga organisationer har kritiserats för att de styrs för mycket, att allt ska mätas och utvärderas där istället professionen borde få en starkare och mer självständig roll (se exempelvis Forssell och Ivarsson-Westerberg, 2014). Debatten tar form inom New Public Management-diskussionen och övergången till New Public Governance som innebär utökade samarbeten över traditionella gränser (Almquist, m fl., 2013). Samtidigt sägs samverkansorganisationer behöva tydliga roller, mandat och beslutsfattandeordning för att fungera tillfredsställande (Head, 2008; Karre m.fl., 2013). Något motsägelsefullt att kritiken mot den ena är framgångsfaktorer i det andra fallet. Vad som är tydligt i intervjuer med individer på olika nivåer inom

Älvstadsorganisationen är emellertid att det efterfrågas styrning, att det behövs flexibilitet givet visionens tolkningsbarhet men det behövs också något att hålla i, formella dokument, strukturer samt tydlig ordning angående vart en fråga ska ta vägen och ett sätt att mäta samt utvärdera det som görs. Forskare har tidigare konstaterat att sådana styrinstrument i organisationer inte alltid används som styrande, utan har andra funktioner (Ahrens och Chapman, 2007). I Älvstaden efterfrågar projektledare en tydlighet angående i vilka forum frågor ska lyftas, där otydligheten får som konsekvensen att de lyfter frågor på flera ställen samtidigt. De upplever trots det att de ofta får tillbaka frågorna igen med en uppmaning att ”lös det bäst ni kan”, vilket gör att de nästa gång inte lyfter frågor alls utan gör något och ser vad som händer. Det finns här en tydlig risk för att frågor först blir överlappande (Koop och Lodge, 2014) att de lyfts på många platser samtidigt. Men om frågorna inte löses finns istället risken att de blir underlappande, att ingen tar ansvar för dem – eller att de blir kvar på projektledarnivå trots att de borde lyftas någonstans.

I visionen är det mycket som ska göras men det finns ingen skrivelse om i vilken ordning det ska göras eller vad som är viktigast. Allt kan inte göras samtidigt och därför efterfrågas prioriteringar. Även konsekvenserna av otillräckliga prioriteringar ramlar ner på projektledarna då de upplever en förväntan att de ska göra allt på en gång. Prioriteringar kan också handla om prioriteringar mellan projekten, att en viss utveckling ska ske i vissa projekt men inte i andra. Att projekten tillsammans lever upp till visionen men att varje enskilt projekt inte måste leva upp till alla delar av visionen. Det kan förefalla självklart, 'hela staden' innebär ju att alla delar tillsammans skapar den goda staden, men på delprojektnivå saknas denna form av styrning och projektledarna själva menar att de blir ”projektberoende”. Även på direktörs- och VD-nivå efterfrågas styrning och prioriteringar. Vilken roll Älvstaden ska ha för Göteborg som helhet är i grunden en politisk fråga. Tydligt här är också att de intervjuade direktörerna och VD:arna har olika bild av hur detta borde vara, något som speglar deras roll i staden. Att den politiska styrningen efterfrågas syns bland annat av att deras uttalanden i pressen blir viktiga, styrningen eftersöks där den kan hittas även om detta beskrevs som ”kanske en övertolkning”. Styrgruppen beskrivs som symboliskt viktig, men under förutsättning att de är enade och sam-pratade och därför behöver de också politiska inriktningar att förhålla sig till. Intervjuerna visar att medlemmarna i styrgruppen har delvis olika syn på sitt uppdrag men är överens om att de

måste enas – medan projektledarna förväntar sig att de ska fatta beslut som de kan förhålla sig till. Det finns således olika förväntningar på vad styrgruppen ska göra och hur de ska agera. Tidigare studier har visat att chefer ägnar förvånande lite tid till att fatta beslut (Kotter, 1982; Mintzberg, 1973). Istället ägnar de sig åt att adressera problem som innefattar turbulens och osäkerhet (Kotter, 1982; Hall, 2010). Detta kan vi se i Älvstaden, direktörerna är bra på att formulera vilka problem som kan uppstå, som bygger på osäkra kontextuella förutsättningar – som politik. Visionen blir något materiellt att hålla i för att visa på deras samarbete och vitsen med det men samtidigt uppstår det frågor som adresseras men där det saknas tydlig inriktning för att kunna lösa.

Mätning och utvärdering

De olika förväntningarna och visionens tolkningsbarhet skapar efterfrågan på styrning men helt saknas det inte: det finns projektdirektiv, färdplan, arbetspaket och värderos. Intervjupersonernas sätt att relatera till dessa dokument illustrerar dock att de inte används som särskilt styrande. Snarare verkar de vara bra för översyn för vad som sker i Älvstadsorganisationen, alla arbetspaket ger exempelvis en illustration om vilka frågor som visionen konkretiseras i. Värderosen skapar diskussioner men är svår att mäta utifrån menar intervjupersonerna. Ahrens och Chapman (2007) har just pekat på att styrinstrument utgör något att kommunicera kring och skapar därav kommunikationsvägar mellan organisationens hierarkiska nivåer. I Älvstaden innebär det att styrgruppen får en uppfattning av vad som sker i projektledningsgruppen och i delprojekten genom att de kan läsa skriftligt material, de kan då ifrågasätta det som står där och de kan ifrågasätta om det som står där görs eller är relevant och rätt. Samtidigt skapar dessa dokument en bild av vad som pågår i staden och de blir något materiellt att visa upp externt. I Älvstaden har dokumenten också ett syfte att skapa bilden av den integrerade organisationen (se Clegg m., fl. 2002) som i själva verket bygger på en stark differentiering. I detta läge, när staden ska gå från ord till handling blir det därför viktigt att visa vad som sker och att mycket sker. Men samtidigt skapar dessa dokument förväntningar och diskussionen angående färdplanens roll är ett tecken på det, lovar vi detta eller är det mål?

Det går dock i intervjuerna att identifiera en motsättning mellan att vilja bli styrd och sedan bli styrd, där projektledarna beskriver att det är svårt att använda de existerande styrinstrumenten då de inte är projektspecifika, vilket

gör att de istället skapar egna system för att värdera sitt arbete. Härigenom kan projektledarna också välja bort den styrning de inte anser har bäring på deras projekt. Styrinstrumenten skapar således diskussion och kommunikation men fungerar inte direkt som styrande. Detta fenomen skulle kunna härledas till ”the illusion of managerial control” (Dermer och Lucas, 1986), det vill säga att det uppstår en bild av kontroll, något som är nog så viktigt när det exempelvis ska förhandlas om resurser. Målformuleringar gör att det går att säga ”vill ni att vi ska göra allt det här och leva upp till målen då måste vi också ha resurser till det”. Detta är i Älvstaden en viktig aspekt eftersom nästan alla intervjupersoner påtalar bristen på resurser men att förväntningarna samtidigt är höga. Mätetalen måste ställas i relation till input, vad projektledarna och övriga har för förutsättningar att lyckas och vad det då finns för förväntningar på dem. Men det är en ”risky business” eftersom om inte resurser ges kan det uppfattas som att aktörerna missar att leverera mot målen och då är det tjänstemännen som misslyckas – när det borde vara målen som omformuleras.

Styrinstrument ger också möjlighet till jämförelse, och det pågående arbetet med värderosen är ett exempel. Att projekten jämförs märks genom att intervjupersoner som arbetar med Backaplan och Centralenområdet ofta relaterar till Frihamnen. Den relevanta frågan som kan ställas är om alla delprojekten ska göra samma saker eller om de ska leva upp till olika delar av visionen i olika delprojekt. Detta är ett tydligt exempel på när det efterfrågas styrning från ovan angående vad som gäller här. Tydlighet efterfrågas, det utgör en utmaning att skapa verktyg som underlättar för att skapa den stad man vill ha och inte något som endast ökar byråkrati och tröghet – att det inte blir tecken på en god arbetsvecka – utan tecken på att en god stad är på väg att skapas.

Efterfrågan på styrning skapar styrgap

Direktörerna i styrgruppens resultat är prat, vilket de själva anger när de menar att deras roll i gruppen är att enas och förplikta sig till vissa beslut och inriktningar. Att de syns tillsammans är också något som de lyfter fram som viktigt, de har en symboliskt viktig roll. De ska illustrera och förmedla till sina respektive hemmaorganisationer vad som sker i Älvstaden och hur viktigt arbetet är. Projektledarnas huvudsakliga resultat är å andra sidan handling, det finns en press på dem att agera. De upplever att de har höga förväntningar på sig men inte mycket styrning, något som innebär att tolkningen och

konkretiseringen av visionen i praktiken till stor del blir upp till dem. Risken är att det är först när något går fel som de får tillbaka någon form av styrning. Att tolkningen av vad visionen därför betyder konkret blir olika i de olika projekten är inte förvånande. Projektledarna har också olika stor möjlighet att styra över området de är projektledare för. I de områden där staden inte äger mark i någon större utsträckning får projektledarna snarare förhandla med externa aktörer än styra. Å andra sidan innebär det att aktörer långt från stadens interna organisation tänker vision Älvstaden och är då en viktig illustration på hur visionen påverkar långt från där den skrevs.

Att det på alla nivåer efterfrågas styrning gör att det skapas mellanrum, eller gap mellan dem – styrgap. En konsekvens av detta är just det ovan beskrivna, att ett stort ansvar ramlar ner på delprojektledarna som svarar för att arbetet går framåt, oavsett om de får styrning ovanifrån eller inte. När visionen skrevs sa många att konflikter kommer att uppstå, vi kommer inte att tycka likadant om hur visionen ska bli verklighet (Brorström, 2015). Detta var en insikt som nu realiserats och om det inte skapas tydligare bryggor mellan nivåerna i organisationen är risken att dessa konflikter får större konsekvenser än vad som hade varit nödvändigt, att de upptäcks för sent. Återigen kan paradoxen om integration och differentiering (Lawrence och Lorsch, 1967) användas som redskap för att förstå vad som sker här, på en nivå är integration det viktigaste, att prata sig samman, att enas och skapa gemensamma inriktningar. På den andra nivån är det viktigaste att skapa handling, en massa olika former av handling – differentierad handling. Syntesen mellan integration och differentiering är improvisation (Weick, 1995; Clegg, 2002), det innebär att handling skapas men inte alltför långt från den inriktningen som är avsedd. Begreppet kan förstås som att det på en teater finns ett manus men där skådespelarna utifrån det improviserar (Clegg m.fl., 2002). Det som kan ske är att handlingen riskerar att hamna alltför långt från idén med den: en skådespelare som tar sig alltför stora friheter med ett manus. Detta är just risken med alltför stora mellanrum mellan nivåer. Forskning (Christensen och Laegrid, 2007; Keast, 2011) visar också att det inte räcker med att något beslutas i toppen och sedan implementeras nedåt, för att skapa förändring. Den direktör i Göteborg som talade om att ”vi kan prata ihjäl oss” är inne på samma spår. En hybridorganisation kan vara ett svar på denna problematik eftersom det inte finns någon tydlig hierarki, vilket är både en för- och en nackdel. Samtidigt är det den handling som sker som konkretiserar och skapar innehållet i visionen och strategierna. Forsk-

ning har tidigare visat att strategier tar form både genom det som sker på toppnivå och den handling som sker längre ned i hierarkin, bland annat ses det som att strategier är avsiktliga (deliberate) eller framväxande (emergent) (Mintzberg och Waters, 1985; Mirabeau och Maguire, 2014). I Älvstaden är den utveckling med socialt blandat boende i Frihamnen ett exempel på en aktivitet som lyfts fram som ett bra exempel på vad vision Älvstaden innebär i praktiken. Detta märks genom att projektledare i övriga projekt förhåller sig till just utvecklingen i Frihamnen i sina svar. Det lyfts också fram att Frihamnen är något det pratas om på politisk nivå och finns med i budgetdokument och liknande. Bristen på styrning gör det emellertid inte enkelt att avgöra vad det betyder, måste alla förhålla sig till just Frihamnen eller är de fria att tolka visionen annorlunda i det egna projektet? Detta riskerar också att skapa konkurrenssituation mellan delprojekten, att de jämförs med varandra. Projektledarna efterfrågar också att de träffas oftare och lär av varandra, något som kan utgöra ett sätt att komma åt detta problem, att de samarbetar mer borde innebära mindre konkurrens¹⁵. Återigen är samverkan ett svar på de problem som uppstår, men hur mycket kan man samverka?

Tydliga och osynliga konsekvenser samt förändrade arbetsätt

Att olika nivåer inom organisationer är löst kopplade till varandra är inte något nytt fångat fenomen utan har diskuterats inom organisationsteorin under en lång tid. Redan Simon (1962) menade att de flesta saker i världen är löst sammankopplade med andra saker. Weick (1976) beskrev löst kopplade enheter som system som har få gemensamma variabler och när något stör det ena systemet innebär det endast begränsad störning för det andra eller att det kommer att ta tid innan störningen når dit. Detta kan i Älvstaden exemplifieras med att det kan uppstå problem med att projektledarna inte upplever någon styrning men att det kan ta tid innan det märks på nivåerna ovan. Det innebär också att det kan uppstå störningar någonstans utan att det nämnvärt behöver innebära störningar på andra platser.

Vidare menar Weick (1979) att gemensamma mål eller visioner inte är vad som får en organisation att hålla ihop – utan handling. Visionen för Älvstaden innebär emellertid att aktörer på olika nivåer förhandlar om dess innehåll och tolkning, något som skapar diskussion och kommunikation. Projektledarna beskriver att, trots att de har svårt att ange exakt vad visionen

15) Vid rapportens färdigställande hade detta också diskuterats och mer frekventa möten mellan projektledarna planeras.

innebär, vet de vad den inte är. Något som till exempel på Backaplan innebar att det första projektet som genomfördes inte blev en väg. Detta innebär dock att projektledarna får ta ställning i frågor och säga emot aktörer som finns högre än dem i hierarkin. Det illustrerar att en tydlig effekt av visionen är att vissa handlingsalternativ aldrig kommer att ske, eftersom de har blivit nekade längs vägen. Kanske är detta den allra viktigaste effekten, att säga nej till utveckling som är uppenbart oönskad. Svårigheten är dock att det inte syns, det är det som görs som visas upp, inte det som inte görs. Och framförallt i detta läge när organisationen är inriktad på handling framför allt.

Visionen har också inneburit mer flexibilitet då styrning mot visionen innebär att det inte blir så viktigt med siffror på antal lägenheter ett visst år, en siffra som kanske inte är aktuell när det väl nås upp till, fokus blir kvalitet istället för kvantitet. Detta fokus är emellertid starkast ur ett ledningsperspektiv, då efterfrågan på förtydligande samtidigt innebär behov av att konkretisera, då flexibiliteten samtidigt medför otydlighet på delprojektnivå. Problematiken illustrerar att det på olika nivåer i organisationen finns olika behov av styrning. Siffror är bra för konkretisering och skapar tydlighet (Porter, 1996) men säger inte allt om kvalitet.

En konsekvens av otydligheten i organisationen är att frågor blir både överlappade och underlappade (Koop och Lodge, 2014), att några frågor hamnar på många bord samtidigt medan andra ramlar mellan stolarna. Älvstadsorganisationen är baserad på att många gränser korsas genom att de individer som finns med kommer från olika förvaltningar, stadsdelar och kommunala bolag. Dessutom måste det samverkas med andra projekt som finns i staden och med andra aktörer, Trafikverket exempelvis. Det innebär också att det finns många visioner, mål och tidsplaner som måste synkas, inte endast Vision Älvstaden. Skulle det haka upp sig någonstans innebär problematiken också att frågor lyfts i andra forum än Älvstaden, att de exempelvis tas direkt till någon av direktörerna. Är då tidsplanen hotad och fokus är på handling är risken att visionen kommer i andra hand. Men att detta sker kan också vara ett tecken på att organisationen är otydlig och att andra aktörer inte är medvetna om att de bör lyfta frågorna i Älvstadsorganisationen.

Älvstaden gör skillnad och utmaningen är samverkan

Starkt ledarskap och tydliga mandat är framgångsfaktorer i samverkansorganisationer enligt Head (2008). Just detta har beskrivits som problem i Älvstaden och kan förklara behovet och efterfrågan på styrning, av mål, mått och att få på papper (dokumentera) vad som görs och vad som har gjorts. Mätning och uppföljning blir extra viktigt – och då som förhandlingsinstrument och för att visa vad som sker utåt. Arbetsätten i staden har förändrats i och med Älvstaden men arbetsätten har också utvecklats på grund av den tydlighet som finns inom organisationen.

Alla intervjupersoner är överens om att alla som arbetar med projektororganisationen har en hög kompetensnivå, detta då Älvstaden som projekt lockar. Även då det är en tuff arbetssituation med höga förväntningar är det roligt, givande och utvecklande. Detta förhållande gör att det finns förtroende för de olika aktörerna i organisationen. Samtidigt finns det en risk i att förtroendet innebär att inte roller, mandat och beslutsvägar definieras tydligt. Det är givetvis positivt att man inom organisationen har förtroende för varandra med samtidigt får inte de formella aspekterna av organisationen glömmas av. För att ett samarbete ska fungera väl krävs både förtroende och kontroll (se Brown och Eisenhart, 1997). Att kontroll behövs beror också på att det kommer in nya individer i projektet och då måste det finnas något formellt att hålla i.

Organisationen, det sätt man valde att implementera visionen är en tydlig konsekvens av visionen. Här sätts människor tillsammans över gränser för att konkretisera och förverkliga. Samverkan lyfts därför fram som den största skillnaden av arbetssätt i staden sedan vision Älvstaden. Samverkan ses som en process mot ett bättre resultat snarare än ett resultat i sig. Men samverkan är svårt och häri ligger en av de största utmaningarna. Mycket tid anses ha lagts ned på att få organisationen att fungera. Det finns här risk för att ”hybridparadoxen” uppstår, som innebär att fokus läggs på organisation

och att ena de individer som finns med. Skapandet av en egen identitet, att känna att ”vi är Älvstadsorganisationen” blir viktigt för existensberättigandet. Paradoxen som följer innebär att de individer som finns med här gör det av den anledningen att de besitter olika kompetenser men i organiseringsfasen görs försök att sudda ut olikheterna för att förenkla organiserandet, hybriditeten reduceras. Paradoxen kan medföra att de frågor där individer tycker som mest olika undviks eftersom fokus är att ena gruppen – inte visa på olikheter. Paradoxen utgör en variant på paradoxen mellan integration (att skapa en enig organisation) och differentiering (att individer tillåts vara olika) (Lawrence och Lorsch, 1967). Utmaningen ligger i att låta en organisation vara hybrid – oliktänkande – men samtidigt också möjlig att styra. Här ställs stora krav på ledarskapet, att kunna hålla ihop organisationen och samtidigt låta den vara flexibel och oliktänkande.

Visionen om Älvstaden gör skillnad även om det finns risk att orsak och verkan i sådana här sammanhang förenklas (Andrews m.fl., 2009). Eftersom det finns en ny organisation och nya saker börjar mätas, har mycket också förändrats ”på pappret”. Men det är viktigt att också höja blicken och fundera över vilken förändring som är önskvärd. De frågor som ställdes inledningsvis i denna rapport var: Vilka konsekvenser får den valda organiseringen? Hur tolkas och förhandlas visionen när fokus är på handling? Visionen i sig har inneburit att andra frågor än tidigare tar större plats och diskuteras mer, även om dessa frågor ibland leder till diskussion och det ifrågasätts om det är mest prat och lite handling, ger visionen ändå förutsättning för att dessa diskussioner ska komma upp, en möjlighet att ifrågasätta utveckling i staden. Det ska inte underskattas. Visionen är också ett redskap för att säga nej till icke önskvärd utveckling, när utveckling sker som inte är förenlig med visionens värden. Detta kan vara en av de viktigaste konsekvenserna av visionen, men syns inte, just eftersom det är utveckling som inte blir av. Istället uppstår behov av att hitta sätt att mäta och visa upp den utveckling som sker, att det pågår aktivitet.

Intervjuerna med individer som på olika sätt arbetar med Älvstaden visar på att det finns en otydlighet som ställer till problem. Det efterfrågas tydlighet, från politiskt håll och från styrgruppen som projektledarna kan förhålla sig till när de måste prioritera. Det förefaller också finnas olika förväntningar på vad de olika nivåerna i organisationen har för roll, där projektledarna förefaller vilja ha tydliga beslut från instanser ovan dem men där styrgruppen beskriver sin roll som att ”prata-samman” och informera men inte prioritera.

Detta hanteras genom att frågor inte lyfts alls, det går fortare och här tappas kvalitetssäkringen. De dokument som finns att förhålla sig till ger en bild av kontroll och är viktiga men just prioriteringar är inget projektledarna kan läsa här och är en anledning till att de gör egna tolkningar istället. Visionen för Älvstaden är tolkningsbar, det gör den flexibel och långsiktig men samtidigt skapas en osäkerhet i organisationen där risken är att tolkningar, om de inte görs av staden, görs någon annanstans. Avslutningsvis behövs nu ett fokus på att åstadkomma prioriteringar, tydlighet och styrning samt att i samband med det fundera över hur kvalitetssäkring genereras. Eftersom visionen och organisationen är flexibel finns också möjlighet till förändring.

Referenser

- Ahrens, T. (1997). Talking Accounting: An Ethnography of Management Knowledge in British and German Brewers, *Accounting, Organizations and Society*, 22(7): 617–637
- Ahrens T, & Chapman., C (2007). Management Accounting as practice, *Accounting, Organizations and Society*. Vol 32, Issues 1–2, January–February 2007, Pages 1–27
- Almquist, R., Grossi, G., Helden, J van. & Reichard, C. (2013). Public Sector Governance and Accountability. *Critical Perspective on Accounting*. 24: 479–487.
- Andrews, R., Boyne, G., Law, J., & Walker, R. (2009) Strategy Formulation, Strategy Content and Performance, an Empirical Analysis. *Public Management Review*. 11 (1) 1–22
- Andrews, R. & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20:679–701
- Andrews, R., G., Boyne., J. Law, & R., Walker. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. Basingstoke: Palgrave
- Borys, B., och Jemison, D., (1989) Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 2 pp. 234–249
- Boyne, G.A & Gould-Williams J., (2003). Planning and Performance in Public Organizations: An empirical Analysis, *Public Management Review*, Vol 5, pp. 115–32.
- Boyne, G.A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround. Lessons from the Private Sector?. *Administration & Society*, 38(3): 365–388.
- Brorström, S. (2014). Strategizing Sustainability – The case of River City Gothenburg. *Cities*. 42:Part A: Pages 25–30.

- Brorström, S. (2015a). *Styra städer – om strategier, hållbarhet och politik*. Lund: Studentlitteratur
- Brorström, S. (2015b). *Att förverkliga en vision – det första steget; lärande och styrbarhet*. Mistra Urban Futures Papers.
- Brown, S., & K. M. Eisenhardt. (1997). The art of continuous change: Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations. *Administrative Science Quarterly* 42 (1): 1–34.
- Christensen, T., & P. Lægreid. (2007). “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.” *Public Administration Review*. 67 (6): 1059–1066.
- Clegg, S., Cunha, J & Cunha., M (2002) Management paradoxes: a relational view. *Human Relations*, 55 (5) pp. 483–503
- Czarniawska-Joerges, B. (2002). *A tale of three cities: or the glocalization of city management*: Oxford University Press.
- Czarniawska, B. (2010). Translation impossible? Accounting for a city project. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 420–437.
- Dermer, J. D. & Lucas, R. G., (1986), The illusion of managerial control, *Accounting, Organizations and Society*, 11 (6): 471–482,
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations: Concepts, Schools and Contemporary Issues*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Forssell, A. & Ivarsson-Westerberg, A. (2014). *Administrationsområdet*. Lund. Studentlitteratur
- Giraudeau, M. (2008). The Drafts of Strategy: Opening up Plans and their Uses. *Long Range Planning*, 41(3), 291–308.
- Hall, M., (2008) The effect of comprehensive performance measurement systems on role clarity, psychological empowerment and managerial performance, *Accounting, Organizations and Society*, 33(2–3): 141–163,
- Hall, M., (2010) Accounting information and managerial work, *Accounting, Organizations and Society*, 35 (3): 301–315.
- Head., B., (2008) Assessing network-based collaborations, *Public Management Review*, 10(6): 733–749.

- Karre, P., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2013). Joined-up government in The Netherlands: Experiences with program ministries. *International Journal of Public Administration*. 36: 63–73.
- Keast, R., (2011) Joined-Up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future, *International Journal of Public Administration*, 34:4, 221–231
- Kickert, W. J. M. Klijn, E. H. och Koppenjan, J. F. M. eds. (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Koop, C., & M. Lodge. 2014. Exploring the Co-ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy* 21 (9): 1311–1329.
- Kornberger, M., & Clegg, S. (2011). Strategy as performative practice: The case of Sydney 2030. *Strategic Organization*, 9(2), 136–162.
- Læg Reid & Rykkja., L. (2015) Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network, *Public Management Review*. 17(7): 960–980
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Lise H. Rykkja & Randma-Liiv, T., (2015) New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17(7):927–939.
- Lawrence, P. & Lorsch, J. (1967) Differentiation and Integration in Complex Organisations. *Administrative Science Quarterly*. 12(1):1–47
- Leach, W. D., Pelkey, N. W. & Sabatier, P. A. (2002), Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*. 21: 645–670.
- Ling, T., (2002) Delevering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problem. *Public Administration*. 80(4):615–642
- Lodge, M., och K. Wegrich. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahama, H. (2006), Management control systems, cooperation and performance in strategic supply relationships: a survey in the mines. *Management Accounting Research*. 17(3): 315–339

- Melkers, J.E. och Willoughby, K.G. (2001), "Budgeters' views of state performance-budgeting systems: distinctions across branches", *Public Administration Review*. 61(1): 54–64.
- Milbourne, L., Macrea, S & Maguire M., (2003). Collaborative solutions or new policy problems: Exploring multi-agency partnership in education and health work. *Journal of Education Policy* 18:19–35
- Mintzberg, H., Waters, J.A., 1985. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*. 6(257–272)
- Mirabeau, L., Maguire, S. (2014). From autonomous strategic behavior to emergent strategy. *Strategic Management Journal*. 35(8):1202–1229
- Pollitt, C., och G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Preston, A., (1986) Interactions and arrangements in the process of informing, *Accounting, Organizations and Society*, 11(6): 521–540.
- Porter, T. (1996). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*: Princeton University Press.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: CA: Jossey-Bass.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rondinelli, D. A. (1976). Public planning and political strategy. *Long Range Planning*, 9(2): 75–82.
- Roberts N & Wargo L (1994) The Dilemma of Planning in Large-Scale Public Organizations: The Case of the United States Navy. *Journal of Public Administration Research Theory* 4(4): 469–491
- Simons, R. (1990). The role of management control systems in creating competitive advantage: New perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 15(1/2), 127–143.
- Steane, P. D. (1999). Cross-Sectoral Comparison of Values Influencing Strategy. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2): 195–212.

Swyngedouw, E. (2007). Impossible 'sustainability' and the postpolitical condition. In K. R & G. D (Eds.), *In The sustainable development paradox* (pp. 13–40). New York: The Guilford Press.

Vaara, E., Sorsa, V., & Pälli, P. (2010). 'On the force potential of strategy texts: a critical discourse analysis of a strategic plan and it's power effects in a city organization'. *Organization*, 17(6), 685–702.

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*: Sage Publications.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se