Framtidens historia

En studie av visioner, strategier och planer i stora svenska städer

Sara Brorström,
Rolf Solli

RAPPORT 12

Framtidens historia

– En studie av visioner, strategier och planer i stora svenska städer

Sara Brorström och Rolf Solli

RAPPORT 12

Denna rapport är den tolfte i det nationella kommunforsknings-programmets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-980639-2-9

Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfarapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser. Denna rapport behandlar de tre stora städerna i Sverige och hur de styrs av visioner, strategier och planer (ViSP), och vad för konsekvenser det får. Rapporten bygger på intervjustudier i de tre städerna med framför allt tjänstemän men också en del politiker. Resultaten visar att även om dokumenten benämns med samma namn har de olika roller i städerna.

Författarna Sara Brorström och Rolf Solli är verksamma vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet.

Innehåll

1. Mycket planer men mer handling

Framtiden kan förefalla märklig, det ända som med säkerhet kan sägas är att den blir inte som man har tänkt sig. Ändå produceras och används olika typer av planeringsinstrument i våra städer med allt större frekvens, och det är inte endast planer för hur resurser ska fördelas i den allmänna budgetprocessen, utan visioner, strategier och mål om hur städerna ska te sig om tjugo, trettio år eller ännu längre sikt. Det förefaller finnas en tro på att visioner, strategier och planer kan förändra staden till det bättre men det är också ett sätt att skapa engagemang kring stadens utveckling och mobilisera kraft inför framtiden. Denna rapport syftar till att klargöra hur visioner, strategier och planer (ViSP) används idag och har använts i våra tre stora städer. För även om ViSP inte är ett säkert tecken på vad som kommer att inträffa i framtiden spelar de en stor roll i våra städer, de är performativa (Kornberger och Clegg 2011) och får därigenom saker att inträffa – men kanske inte de som det planeras för. Vi argumenterar emellertid också för att ViSP är baserade på tidigare händelser och det är samspelet mellan dessa två som här står i fokus. Frågan som diskuteras är; *Hur används ViSP i våra städer och vart leder det?*

2. Metod

Intervjustudier har genomförts i de tre största städerna i Sverige; Stockholm, Göteborg och Malmö under 2011 och 2012. Städerna är olika till karaktär och har olika anledningar att forma ViSP för vad de vill uppnå, ändå förefaller de arbeta på liknande sätt. Vi har sammanlagt intervjuat 15 personer under cirka 1–2 timmar vardera. Frågor som ställts har handlat om städernas historia, vad det är som förklarar att de ter sig som de gör idag samt om deras planer för framtiden, detta både mer allmänt; vad de vill med framtiden och mer specifikt angående hur de organiserar och arbetar med ViSP i praktiken både i planering och implementeringsfasen. De personer som har intervjuats är i huvudsak tjänstemän, av den enkla anledningen att de oftast är de som hanterar och organiserar det som kallas strategiarbete i praktiken. Några politiker har också intervjuats men har då mestadels bekräftat den bilden, att visioner och planer till mångt och mycket är en tjänstemannaprodukt. Detta är intressant i sig, och något vi återkommer till i analysen. Rapporten är upplagd som följer; först ges en genomgång av den teori som analysen baseras på, följt av det empiriska materialet, därefter följer analys och slutsatser.

3. Referensram

Styra städer?

Det finns många metaforer för städer, de kan ses som laboratorier (Solli & Czarniawska 2001), det mesta finns där och det omkombineras ständigt och jämt. Här ser vi också städer som organisationer som består av ”wicked problems” (Rittel och Weber 1973), vilket innebär att det inte finns några lösningar som gäller nu och för alltid, det handlar om att prioritera och kompromissa, något som gör beslutsfattandet i städer komplext (Jönsson 1982).

Kornberger (2012) menar att just strategiarbete är något som städer allt mer ägnar sig åt. Strategier förefaller vara svaren på olika utmaningar som våra moderna städer står inför, en utmaning som påverkas av att allt fler bosätter sig i städer – numer är mer än hälften av jordens befolkning stadsbor. Vad som egentligen avses med en strategi kan emellertid variera; Knights och Morgan (1991) menar att en strategi handlar om att omdefiniera problem och sedan presentera en lösning till dem. Detta handlar då till stor del om att övertyga andra (Kornberger 2012). Kornberger och Clegg (2011) argumenterar därför att strategier är performativa, det vill säga skapar handling. Nag et. al (2007) menar emellertid att det saknas en gemensam definition av vad som egentligen avses med en strategi. Vad som kan sägas är att strategier är en utveckling av planeringsbegreppet, som har kritiserats förut; utmärkande är Aaron Wildavsky’s (1975) artikel med namnet; *”If planning is everything maybe it’s nothing’ och här menade han att ”planning has failed everywhere it has been tried”* (1975:128).

Kopplat till städer specifikt har planering kritiserats eftersom det inte passar ihop med staden som beskrivs som ständigt föränderlig och komplex, medan planering beskrivs vara strukturerad och rationell (Jacobs 1991). Kornbergers (2012:7) förklaring är att planering är nära sammankopplat med vetenskap men inte med politik; *”the planners had little sense of nor any interest in politics”*. Kornberger tydliggör detta genom att hänvisa till Le Corbusier, som sa att: *”I am an architecht; no one is going to make a politician out of me”*.

Strategi å andra sidan, argumenterar Kornberger (2012), är en lösning som är mer influerad av politik, en politisk mekanism influerad av makt och

intressen, till skillnad från planering, vilket gör begreppet attraktivt för städer. Olika aktörer samlas också inom strategibegreppet; politiker, forskare, tjänstemän, företagsledare och konsulter och tidshorisonterna kan vara upp till 30 år. Vidare är strategier något som är socialt, skapade i arbetsgrupper mellan individer med olika intressen på olika positioner. Detta diskuteras bland annat inom forskningsfältet som kommit att kallas 'strategi som praktik', som menar att strategier är något som görs och är inget som en organisation *har*. Det innebär att intresse riktas åt individerna och deras sociala samspel. Richard Whittington (2001) hävdar att en strategi består av praktik, praktiker och praxis. Fenton och Langely (2011) adderar till dessa tre delar också texter, eftersom strategier i mångt och mycket skapas genom berättelser (narrativ). Forskningsfältet har emellertid kritiserats eftersom det inte tar hänsyn till makt och politiska förhandlingar (Kornberger och Carter, 2010), något som i en stad förefaller vara ett misstag, då en stad är en komplex enhet skapad just genom maktspel mellan olika aktörer och politik. En annan svårighet i samband med strategibegreppet är dess fokus på framtid, en framtid som kan vara på både kort- och lång sikt. Detta diskuteras nedan.

Strategi och planering är alltså nära besläktade och står för ett tämligen rationellt tänkt inslag i styrningen. Kritiken mot det sistnämnda kan vara en förklaring till att våra stora städer inte bara håller sig med planer och strategier utan har också visioner. Hur dessa visioner förhåller dig till andra framåtriktade styrinstrument är inte alls självklart. Visionerna är nog viktiga för det läggs mycket resurser på att formulera dessa dokument. I den här studien får vi också möjlighet att studera hur ViSP används samt dess resultat – bara det är intressant.

Styra framtid?

Att det ibland hade varit en fördel att kunna se in i framtiden råder det inga tvivel om, åtminstone inte om det handlar om hur börsen ska utvecklas eller om vilken produkt som är nästa att slå på marknaden. Eller varför inte få alla rätt på Lotto? Att framtiden oftast inte blir som vi tänkt oss är emellertid en lärdom de flesta någon gång har gjort. Makridakis (2004) ger oss exemplet med Ken Olsen, VD för DEC, ett stort amerikanskt dataföretag, som uttalade att *"there is no reason for any individual to have a computer in their home"*. Ett uttalade som han har fått ångra, inte minst då 10 000-tals fick sluta på företaget då de blev omsprungna av andra företag. Den snabba teknologiska omställningen har försvårat förutsättningarna att spå framtiden

för många företag och organisationer, det gäller att snabbt kunna ställa om till nya förutsättningar.

De planer och strategier som finns i organisationer tyder på ett förhållningssätt om rationalitet som innebär att det går att veta hur ett fattat beslut kommer att påverka organisationen i framtiden. Traditionella strategiteorier utgår också från detta (se till exempel Ansoff 1965) men har blivit motsagda av dem som menar att rationella beslut inte förekommer, istället talas det om begränsad rationalitet (Simon 1945), om garbage cans (Cohen, March och Olsen 1972) och inkrementalism (Lindblom 1959). Sammantaget är det teorier som i korthet innebär att beslut inte är så väl organiserade som det oftast ser ut. Starbuck (1983) argumenterar för att organisationer inte i första hand är problemlösare utan snarare genererar handling. Istället för att analysera och planera spenderar aktörer i organisationer mest tid på att generera problem som de redan har en lösning på. Ett exempel är organisationer som inför Total Quality Managment (TQM), ett system som är en lösning på mycket, men det är osäkert vad problemet egentligen är (Carter med flera 2008). Rorty (1989) menar att framtiden alltid kommer att överraska oss, hur vi än gör. Detta innebär emellertid inte att organisationer slutar att planera, snarare tvärtom, som konstaterade ovan styrs allt fler organisationer genom strategier och visioner och denna utveckling har också nått våra städer och kommuner. Das (2004) argumenterar att strategier i teorin har med framtid att göra men att det ignoreras i praktiken och istället handlar det mer om att kartlägga organisationen och dess omvärld, att utgå från nutid för att upprepa den i framtiden. Ett annat problem belyst av Das (2004) är att olika individer lägger olika betydelse i begreppet framtid och i en strategisituation kan olika aktörer därför prata om väldigt olika saker.

Framtiden attraherar och förvånar och det är många filosofer och författare som har skrivit om framtiden, hur den kan förstås och om det är möjligt att förutspå den. Giddens (1990; 1991) har till exempel argumenterat för att framtiden i våra ursamhällen var något som bara skedde medan det i dagens moderna samhällen är något som ska tänkas på mest hela tiden. Tsoukas och Shepard (2004) menar att denna tendens är som allra mest synlig inom organisationer, som av konsulter ges råd om att ha strategisk planering inom alla möjliga områden. De menar att det längsta en organisation kan komma är att ha förutseende (från det engelska begreppet forsight). På detta tema skrev filosofen Alfred Whitehead 1931 en föreläsning och konstaterade att förutseende egentligen handlar om tre egenskaper; att kunna se igenom för-

virring, att lägga märke till utvecklingstendenser innan de blir trender och kunna förstå sig på vad som är relevant i det som formar framtiden. En person som besitter dessa förmågor kallas ibland för entreprenör, men egenskaperna kan också appliceras på organisationer som helhet. För att få reda på hur förutseende en organisation är argumenterar Tsoukas och Shepard (2004) att man kan ställa två frågor; *i vilken utsträckning finns det kunskap för att identifiera viktiga händelser?* Och, *i vilken utsträckning finns det kunskap om hur organisationen kan agera i dessa situationer?* Dessa två frågor ger upphov till en typologi över organisationer och dess agerande inför framtiden.

		Låg	Hög
Kunskapsbas för att agera	Hög	Tillfällig planering A Skapade katastrofer, naturliga olyckor	Prognoser B ”Säsongsbetonat
	Låg	Scenariobaserat lärande C Snabba politiska förändringar	Analogiskt lärande D Nationsbildande

Tabell 1. Källa, Tsoukas och Shepard 2004, översatt från engelska.

När det finns kunskapsbas för att agera och en vetskap om vad som är viktigt (B) går det att arbeta med prognoser, säsongsbetonade förändringar är ett exempel, att det exempelvis är mycket arbete i samband med budgetens upprättande. När viktiga händelser kan iakttas men det saknas kunskap om hur organisationen kan agera (D) är inte prognoser till någon hjälp utan istället används analogier, det vill säga att hjälp hämtas från andra liknande situationer och hur de hanterades. Nationsbildande ges som exempel eftersom det finns modeller över hur nationella institutioner ska se ut men samtidigt finns det inte två modeller som är exakt lika. Detsamma kan tänkas gälla städer och kommuner, man kan ta hjälp av varandra men det finns alltid förutsättningar som skiljer sig åt. Rutan med tillfällig planering (A) innebär att det finns kunskap om hur agerandet ska ske men inte vad som kommer att inträffa eller när, då handlar det om att arbeta med scenarier, så kallad

”what if planning”. Prognoser är inte tillförlitliga här eftersom de baseras på historiska händelser, som inte kan förklara vad som sker i framtiden men det finns olika agerande som sätts igång om det skulle ske, ett exempel är naturkatastrofer. Det svåraste är att hantera händelser som aktörer inte vet något om eller hur sannolikt det är att de ska inträffa (C) samt att de inte vet hur de ska agera om de inträffar. Exempel på det sistnämnda är snabba politiska förändringar, oväntade skiftningar i kundbeteenden och förändringar av lagar eller liknande.

Hantering av oväntade händelser

Deroy och Clegg (2011) menar att en oväntad händelse blir just oväntad därför att det saknas institutionaliserat beteende att luta sig emot och därför saknas också planer för hur organisationen ska agera (Deroy & Clegg 2011). Att ha förutseende är enligt Weick och Sutcliffe (2007:8) att kunna agera fast att det som sker är oväntat, de menar att *”managing the unexpected often means that people have to make strong responses to weak signals”*. Att förstå att världen är instabil, föränderlig och oberäknelig är därför en strategi för att undvika att förenkla världen allt för mycket och därför också hantera osäkerheten på ett bättre sätt. Ett problem vid det som till vardags kallas kriser kan därför vara att situationen förenklas och inte tas på allvar. En anledning till att förenklingar görs är att individer i allt för stor utsträckning utgår från tidigare erfarenheter. Wittgenstein (1972) beskriver detta som principen om att vad som alltid har hänt kommer att hända igen, vilket i enstaka fall kan få enorma konsekvenser. Detta ger också upphov till självuppfyllande profetior (Weick 2000), med andra ord; *”people create and find what they expect to find”* (Weick 1995:35). Det finns fler som har skrivit om detta, Pierre Wack (1985:73), scenarioplaneringens fader menar att:

> *”forecasts are not always wrong; more often than not, they can be reasonably accurate. And that is what makes them so dangerous. They are usually constructed on the assumption that tomorrow’s world would be much like today’s. They often work because the world does not always change. But sooner or later forecasts will fail when they are most needed”.*

Att styra organisationer under osäkerhet kan handla om motståndskraft[1] (Weick och Sutcliffe 2007), det vill säga att organisationen fungerar som

1) Från det engelska begreppet resilience.

”business as usual” trots olika prövningar. Det är av vikt att misstag och problem inte får för stort utrymme, det innebär inte att organisationen är problemfri, men att problemen inte får ta över. Weick och Sutcliffe (2007:14) formulerar det som att *”resilience is a combination of keeping errors small and improvisning workarounds that allow the system to keep functioning”*. För att kunna göra detta krävs insikt om den komplexitet som omger organisationer. Haeckel (2004) argumenterar att när något oväntat inträffar, där det inte finns någon självklar förklaring inom den befintliga kontexten, åberopas en annan kontext. Detta menar han är en överlevnadsinstinkt och utgör inte ett tänkande ’outside the box’ utan inom en ny box.

Om vi nu accepterar att framtiden är osäker, hur ska en organisation då styras? Weick (1979) har tio råd till ledare, som kan utgöra en avslutning på den teoretiska diskussionen. Råden kan inte exakt översättas till en specifik handling utan ska tolkas utifrån den egna situationen.

1. Don’t panic in the face of disorder.
2. You never do one thing all at once.
3. Chaotic action is preferable to orderly inaction.
4. The most important decisions are often the least apparent.
5. There is no solution.
6. Stamp out utility.
7. The map is the territory.
8. Rechart the organizational chart.
9. Visualize organizations as evolutionary systems.
10. Complicate yourself!

Som konstaterades ovan kan råden tolkas olika, detta är således våra tolkningar; det första rådet handlar om att organisationer och samhällen i stort är komplexa, att förenkla är därför ingen lösning (kan också tolkas som att skrivbordet kan få vara hur stökigt som helst). Råd nummer två innebär att individer aldrig enbart fokuserar på en sak i taget, det förekommer alltid störningar och suboptimeringar. Det tredje rådet innebär att det är bättre att göra något, även om det sker snabbt och kaosartat, än att inte göra något alls, ordning är något som vi skapar i efterhand. Råd nummer fyra innebär att vi sällan på förhand vet vilka beslut som blir de avgörande och det femte rådet att det inte finns några lösningar som gäller alltid, för alla och för alltid,

detta gäller inte minst stadsplanering (Czarniawska & Solli 2001), vilket om inte annat historien visar. Det sjätte rådet handlar om att för att hantera omvärlden måste en organisation ses i nya sammanhang. Råd nummer sju innebär att kartan, det vill säga representationen av verkligheten som är det viktiga – inte verkligheten i sig. Det åttonde rådet innebär att en organisationskarta är en förenkling av hur en organisation fungerar och bör därför kompliceras. Råd nummer nio tolkas som att organisationer utvecklas och förändras konstant vilket borde synliggöras. Det sista rådet visar på vikten av att komplicera sin tillvaro eftersom saker sällan är enkla och istället bygger på komplexa sammanhang och irrationalitet. Detta menar Weick (1979:263) innebär att organisationer borde; *"take pleasure in the process rather than pleasure in the outcome"*. I städer låter det som ett passande råd, för vem ska avgöra när visionen är uppfylld? Och är det ens meningen att den ska uppfyllas? Är det i så fall en vision? Att fokusera processen och det som kommer ur den och att njuta av resan låter som en god idé.

Frågan i ny belysning

Att formulera visioner och strategier samt utarbeta planer av olika slag (ViSP) verkar ha blivit allt vanligare. Vi undrar, utöver användningsområden, vad denna frekvens kan komma sig av och vad det kan leda till. För att förstå detta ser vi ViSP som fantasikonstruktioner (se Gunsteren 1976) men ändå som handlingar i meningen att de är intentionella. Dessa intentioner kan ha olika grader och inriktning, här kommer en uppsättning av det sistnämnda vi väljer att resonera omkring:

1. Som en vilja att skapa genuint nytt
2. Som en vilja att skapa genuint nytt men som bygger på ett gammalt recept
3. Som en osäkerhetshantering, ett slags beredskapsarbete
4. Som en intellektuell övning som har ganska lite med praktiken att göra

De två första intentionsfallen kan ses som rationella medan de två sista är att betrakta som intellektuella. Se det gärna som en skala av något slag med rationellt i ena ändan och intellektuellt i den andra. Det rationella och intellektuella är för det mesta inte varandras motsatser men här kan de få tjänstgöra som sådana och vi vill så att säga pröva var på skalan vi hamnar genom att studera stora städer.

4. Tre städer – tre olika sätt att presentera framtiden

Stockholm – promenadstaden

Dåtidens Stockholm

I Stockholm berättades det att staden för första gången omnämndes 1252 av Birger Jarl. Det moderna Stockholm expanderade geografiskt och befolkningsmässigt kraftigt under tidigt 1900-tal när stora markområden köptes upp eftersom staden behövde växa och bostäder byggas. I denna tidsperiod kom elektriciteten och mitt under andra världskriget fattade politikerna beslut om att bygga tunnelbanan. Under 60-talet bidrog staden till utbyggnaden av miljonprogrammet och delar av staden revs, vilket av intervjupersonerna beskrivs som tråkigt men att det inte gick att spara vissa kvarter med koleldade lägenheter och utedass. Att bevara dessa områden hade inneburit enorma kostnader och istället byggdes moderna lägenheter i utkanten av staden, något som pågick en bit in på 70-talet. En av intervjupersonerna beskriver hur planerarna sedan sa att staden var färdigbyggd och inte skulle expandera mera, en konsekvens av att man ansåg sig ha gjort väldigt mycket under kort tid. Men befolkningen fortsatte att växa, människor lockades av stadens utbud och möjligheter. Inställningen förändrades, man sa att det kanske ändå är bra att människor flyttar hit;

> *”våra förtroendevalda sa ju tvärtom: Nämen låt oss växa. Låt oss möta den här utmaningen.*

Detta ställde emellertid återigen nya krav på staden, krav på bostadsbyggande och på infrastruktursatsningar.

Dagens Stockholm

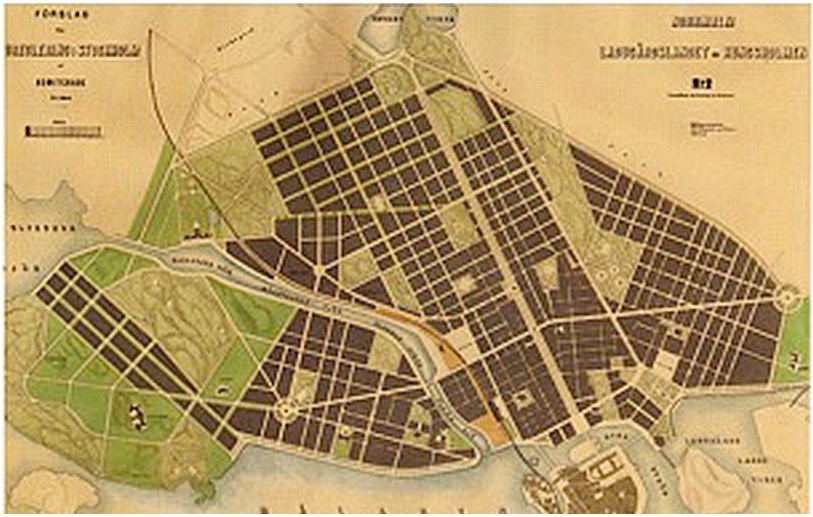
Stockholm växer fortfarande, och det är något som intervjupersonerna ser som positivt ur flera synvinklar;

> *”Både i att fler vill bo i vår fantastiska stad. Det är jättekul (…). Alltså det var ju den politiska signalen. Men också utifrån ett konkurrensperspektiv: Skall vi som nation och som stad vara med och konkurrera globalt – ja, då behöver vi fler kompetenta invånare.”*

Det beskrivs finnas ett bakomliggande tänkande kring tillväxten, att det är något som skapar en välmående stad och region. För tillfället beskrivs tillväxten vara kraftig och vad som nu är utmärkande i planeringen är miljövärden. Det fanns inte med i bilden för fyrtio år sedan men nu handlar det om framkomlighet och möjlighet att kunna cykla och åka kollektivt vilket tar sig uttryck i stadens vision om “promenadstaden”. Fast vi har visst hört det förr. August Strindberg skrev 1883 i dikten ”Esplandsystemet”;

> ”……
> – Vad skall ni bygga här, min vän?
> Skall här bli nya Villastaden?
> – Här skall ej byggas upp igen!
> Här röjes blott för Esplanaden!
> – Ha! tidens sed: att riva hus!
> Men bygga upp? – Det är förskräckligt!
> – Här rivs för att få luft och ljus:
> Är kanske inte det tillräckligt?”
>
> *(Strindberg (1883) 1995 sid 37)*

Strindbergs reflektion eller reaktion var antagligen en konsekvens av Albert Lindhagens stadsplan från 1866 som bland annat gick ut på att skapa promenadstråk, gärna spik raka, av olika slag (Selling 1970).



Figur 1. Albert Lindhagens stadsplan för Stockholm från 1866. (Internet ref 1)

I Stockholm talar intervjupersonerna om den trend som innebär att människor stannar kvar i städerna i större utsträckning än tidigare. Den gröna vågen innebar att människor lämnade staden då de bildade familj men dagens generation stannar i städerna även då de får barn. Även om detta beskrivs som positivt då det skapas en mer blandad stad men ställer också krav på en annan service än tidigare. Idag behöver städerna utformas med mer barnomsorg och en boendemiljö där barn får ta större plats.

Visioner och planer i Stockholm

Fullmäktige för Stockholms stad beslutade i maj 2007 om ”Vision 2030 – en stad i världsklass”. Detta beskrivs ha föregåtts av ett antal års analyser och arbete med att slå fast vad de vill med staden. En av de visionerna som fastslogs var att före år 2030 ska Stockholm vara en miljonstad. Intervjupersonerna berättar att detta antagligen kommer att inträffa redan 2025 och därför skulle kanske en ny vision behövas. Dagens tillväxttakt beskrivs på följande vis: *”Alltså; vi växer med 2 fulla SL-bussar om dagen”*. Ett annat sätt att beskriva ökningen är att, som i visionstexten, skriva att Stockholm kommer att växa motsvarande ett Göteborg till år 2030. Att växa ställer krav på staden. Bland annat diskuterar intervjupersonerna vikten av en jämlik, jämställd och trygg stad. Att det finns en tillit till staden och att man arbetar med de frågorna också; *”det blir lite futtigt om man bara jobbar med utbyggnad av vägar.”*

Att som staden ha en vision beskrivs som viktigt även om tillväxten skulle kunna ha skett ändå. Det är betydelsefullt att förstå varför och att det finns ett övergripande mål, både internt och externt. Arbetet att formulera visioner för staden beskrivs som arbetsamt och inte något som har gått av sig självt utan att Stockholms stads organisation har ägnat fyra år åt internutbildningar som gjort att de flesta nu känner sig bekväma med visionen och detta är också något som kommer att fortgå. En av intervjupersonerna menar att det handlar om många stora projekt på en och samma gång; Slussen, Norra Djurgårdsstaden och Hagastaden till exempel och det måste sättas i ett sammanhang för att invånarna skall ha en förståelse för vad som sker i staden.

> *”Där det inte handlar så mycket om att vi växer utan snarare om hur vi växer. För att liksom – jamen det är klart att du som Stockholmare kan bli förbannad för att man bygger upp just där. Jamen det gör vi utav dom här anledningarna så man försöker sätta det i ett sammanhang.”*

Arbetet med visionen externt, till medborgarna, har inte varit lika omfattande men att det är något som är tänkt skall intensifierats med tiden. Men å andra sidan beskrivs de stora projekten som svåra att missa.

Framtidens Stockholm

Prognosen för Stockholm är att staden fortsätter att växa kraftigt, både genom förtätning och genom en regionförstoring. Kloka investeringar måste göras som gör att staden kan fortsätta att investera i framtiden. Utmaningen sägs vara att bibehålla och stärka den höga livskvaliteten som finns i Sverige – och i Stockholm. Lyckas detta kommer staden enligt en av intervjupersonerna att vara;

> *”trots att det är lite kallt häruppe i Norden så kommer det att vara en av dom naturliga städerna att söka sig till. För att studera, för att arbeta, för att vara del av en kreativ miljö. I världen.”*

Stockholmsområdet kommer också att vara större, någonstans kring tre och en halv miljoner i den ’funktionella arbetsmarknadsregionen’. Staden sägs växa även utanför tullarna och förflytta sig. *”Nu är 20 år i ett stadsplaneringsperspektiv ganska kort. Men jag tror att det kommer vara mer av stadskänsla”*, beskriver en av intervjupersonerna stadens utveckling. En annan av intervjupersonerna påpekar emellertid att detta utgör planer och att man måste vara noga med planer för *”prognoser är bara prognoser och det enda man vet är att det inte blir just så”*.

I Stockholm pratar intervjupersonerna idag framförallt om viktiga infrastrukturella projekt. Det som kommer först i berättelserna är att Slussen skall byggas om och det hänger ihop med mycket av det som i övrigt sker i staden. En respondent förklarar läget med Slussen-projektet:

> *”Det går ut på utställning, sista utställningen är tanken, 2 maj (2012, vår anm). Slussen har stått där den står i sjuttio år och fungerat bra men den håller på att sjunka ner i Mälaren. Den behöver alltså byggas om. Det är en väldigt digital fråga i den meningen.*

Vidare berättar intervjupersonen att *”slussenprojektet har en utgiftsbudget på åtta miljarder vilket gör det till ett stort projekt”*. Men det är inte bara ekonomin som är omfattande, de miljömässiga konsekvenserna är också viktiga. Och det kommer mera, en respondent uttryckte det på följande sätt

> *”Så att det är klart i en miljö där, (…) vi har ju det fantastiska vattnet som gör att det är så vackert i Stockholm. Men det är också så att vi, Saltsjö-Mälarsnittet, det är ju Slussen, är den mest östliga förbindelsen mellan södra och norra delen av Stockholms län. Sen har vi Västerbron och sedan har vi Essingeleden. Och sen är du borta i Strängnäs.”*

Slussens betydelse för infrastrukturen beskrivs som enorm men läget gör slussenprojektet till något som medborgare reagerar på, alla har en åsikt och de syns ofta först när det blir skarpt läge även om planer har funnits och diskussioner har förts under en längre tid. Men framtiden byggs inte bara i form av Slussen, den byggs också på många andra horisonter, en bra bit bort i tiden:

> *”Det är ju väldigt mycket både när det gäller vägutbyggnad och kollektivtrafikutbyggnad. (…) vi jobbar med framförallt två tidsperioder; fram till 2020 och fram till 2030. Om man bara kollar på de objekt som handlar om kollektivtrafiksystemet så är det då alla de här olika som är aktuella fram till 2030. Och när det gäller väg så är det de där objekten.”*

Byggnader tillmäts stor betydelse bland de vi har intervjuat men är inte oproblematiskt. Bland annat beskrivs Globen med en stolthet bland Stockholmarna men samtidigt var det längesedan Globen byggdes nu och det finns en inställning om att det saknas modern, häftig arkitektur i staden. Samtidigt menar en annan att det handlar om mycket pengar i sådana här projekt; *”Turning torso blev ju för dyrt i Malmö, Globen blev för dyrt för Stockholm, som tur är vet vi inte riktigt hur dyrt, det ingen som vill veta det heller”*. Dyrt för-

visso men samtidigt är det ett mervärde för Stockholm, precis som stadshuset beskrivs vara och som dessutom är en internationell symbol som är känd i hela världen på grund av nobelfesten och en intervjuperson beskriver det som *”en oerhört tung marknadsföringskraft”*.

Figur 2. Ett av projekten i Vision Stockholm (Internetreferens 2.)

I Stockholm beskriver de också att det finns en policy om att inte bygga på oanvänd mark, vilket innebär att parker ska bevaras samt att Stockholms siluett är viktig att bevara som den är, då den i sig själv är en symbol, vilket kan vara förklaringen till att den bland några efterfrågade moderna arkitekturen uteblir. Men som en av intervjupersonerna påpekade kanske det håller på att förändras. *”Sen har vi väldigt mycket en diskussion om stadens siluett, att den ska bevaras. Att vi ska ha de här fem-sex-våningshusen, men det där börjar ju lite förändras”*. I Stockholm pratar intervjupersonerna också om det varumärke som de använder sig av; *Capital of Scandinavia*. ”Varumärket” beskrivs som viktigt eftersom det skapar en tydlighet internationellt sett och som därför ökar Stockholms konkurrenskraft. Varumärket beskrivs som kaxigt och något som kanske retade Köpenhamn inledningsvis men som skapar uppmärksamhet för staden. För visst konkurrerar Stockholm med andra städer men inte främst med Göteborg och Malmö utan andra större städer i Europa och de genomför en jämförelse med ett tiotal regioner i Europa. Vi återkommer med städernas förhållande till varandra längre fram, nu vänder vi blickarna mot Göteborg, staden i väst.

Göteborg – allt på en gång

Dåtidens Göteborg

Det berättas att Göteborg byggdes upp av ett mångkulturellt samarbete mellan flera olika folkgrupper, vilket har präglat Göteborg till att bli en plats för samarbete som sedan har förstärkts på olika sätt. 1700-talets Ostindiehandel beskrivs som mycket viktigt för Göteborgs utveckling och även då fanns ett behov av ett nära samarbete mellan individer. Ostindiehandeln genererade också stora förmögenheter under långa perioder till staden och det beskrivs att Göteborg runt tiden för Napoleonkrigen var en slags frihandelshåla. Intervjupersonerna beskriver att Göteborg alltid har tagit sig fram och att Göteborgarna tagit ett samhällsansvar som gjorde att de rika donerade pengar. Det senare innebar bland annat att Gibsons och Carnegie, det vill säga rika fabrikörer, byggde upp förhållandevis goda samhällen där deras arbetare bodde. Allt detta sägs ha lett till det som i dagens Göteborg benämns Göteborgsandan. Denna ”anda” omformerades och har länge varit uttryck för ett samarbetsklimat (men under senare år är kanske inte Göteborgsandan enbart positiv på grund av de mutskandaler staden har vart föremål för och som har fått stort utrymme i media, där Göteborgsandan används som förklaring till organisationsklimatet).

Göteborgs Stads styrmetoder finns ganska väl dokumenterade. Styrningen av staden studerades och utreddes av flera doktorander från Handelshögskolan i Göteborg redan under 1950-talet. Flera av dessa forskare började dock arbeta i kommun och det blev ett slags stiltje i systematiska studier av staden under 1960-talet (Jönsson 1988). På 1970-talet kom forskning igång igen och då med påtaglig stor kraft. Bakgrunden till att studierna kom igång på 1970-talet var att forskarna var intresserade av organisationer i kris (!) och ryktet sa att Göteborgs Stad kunde utgöra ett intressant fall. Även om studierna påbörjades i början av 1970-talet var respondenterna angelägna om att förklara den rådande situationen med att beskriva kriser under 1950-talet, och det i detalj (Jönsson & Lundin 1976; 1978; Jönsson 1982). Under 1950-talet kunde kommuner inte låna pengar med mindre än att de fick godkännande av regeringen och inte ens med ett sådant godkännande var det säkert att bankerna lånade ut pengar. Göteborg bedrev en tämligen expansiv politik i början av 1950-talet och hamnande därför i likviditetsproblem. Den utredning som tillsattes blev klar 1954 i vilken det visades att utgifter och inkomster knappast var i takt. Olyckan för utredningen var att just när den var klar kom Korea-boomen och ingen var särskilt intresserad av att lyssna på

ekonomiska problem. Men redan 1955 blev det nya likviditetsproblem och dessa förvärrades 1956 och kom till ett läge då det var tveksamt om staden kunde betala löner till de anställda. I detta läge fanns det utrymme för att införa en annan form av styrning. Nu infördes det som kom att kallas rambudget i Göteborgs Stad. Strategin är att följa kommunallagen genom att bestämma hur stora utgifterna får vara och sedan får verksamheten anpassa sig efter det.

Rambudgeteringen var självklar och fungerade som det var tänkt en bit in på 1960-talet. Bostadsbyggandet var ett problem på många håll i Sverige. I Göteborg innebar det att många flyttande från staden till förmån för grannkommunerna. Lösningen för staden blev att man via bulvaner köpte in delar av en grannkommun som sedermera kunde inkorporeras i Göteborg, området kallades för Angered-Bergum och var tänkt som bostadsort för cirka 100 000 invånare och det inom ramen för det så kallade miljonprogrammet. De investeringar planeringen medförde fanns inte med i rambudgeten, snabbt tömdes kommunens reserver och de ekonomiska problemen tornade upp sig igen. Behovet av en annan styrform blev uppenbar. Det tillsattes en ny utredning genom att en konsult kallades in. Konsekvensen av konsultens aktivitet blev att stadens ledningskontor av olika slag reducerades från fem till två. Till detta kom att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande anställdes på heltid. De ledande politikerna hade tidigare varit direkt knutna till de olika förvaltningarna men detta upphörde som en konsekvens av den organisation som infördes 1971. Avsikten med reformen var helt enkelt att flytta mer av makten till kommunledningen genom att införa programbudgetering. I viss mån lyckades man med centraliseringsupptåget och ekonomin blev bättre. Varför ekonomin blev bättre är inte helt klart men vid den här tiden ökade statsbidragen påtagligt. Men det är också ett startskott för en expansion av stadens verksamhet av stort format. I stort sett all verksamhet ökade i omfattning särskilt sådant som gick under beteckningen omsorg. Sjukvården (som på den tiden var i stadens regi), äldreomsorgen och barnomsorgen växte i en omfattning som inte tidigare skådats. Övrig verksamhets relativa andel av stadens verksamhet minskade men i reala termer ökade de också. En bit in på 1980-talet blir det allt klarare att situationen var ohållbar. Kravmaskinen i form av verksamheten var för stark för att låta sig prioriteras. Problemet görs till ett organisationsproblem (Jönsson et al 1995).

Resultatet av diskussionerna blev sin tids största organisationsförändring – stadsdelsreformen. Reformen lanserades först som en demokratireform men

i praktiken blev det per omgående den ekonomisk betingad reform. Delar av staden hade sparbeting på upp till 15 procent (Jönsson & Solli 1995). I många avseende var reformen en framgång, i vart fall såg det ut så vad det gäller ekonomin. Möjligen kan man lägga till att skatteutjämningssystemet lades om i mitten på 90-talet till fördel för de tre stora städerna.

Dagens Göteborg – öppen för världen

En av intervjupersonerna beskriver att det finns en intressant strukturell omständighet i Göteborg eftersom staden är tillräckligt stor för att det skall finnas en kritisk massa individer men ändå tillräckligt liten för att man ska ha nära till de personerna som man behöver för att det skall hända något. Förövrigt beskrivs att det just nu i Göteborg är mycket på gång, stora förändringar ska ske.

Figur 3. Vision i Göteborg (Källa "Beslutsunderlag 30 maj 2012. Älvstaden – vision och strategi" Internet referens 3).

Den stora förändringen som är på gång i Göteborg är formulerad i en ny vision för Älvstaden, de centrala delarna av staden på båda sidor älven, samt en vision för stadens 400-års jubileum år 2021. Förändringarna uppges ha sin utgångspunkt i att den politiska strukturen har förändrats i samband med senaste stadsdelsreformen, där staden gick från 21 stadsdelar till 10. Anledningen till nämnda reform förklaras bland annat med generationsskiften både på den politiska sidan och på tjänstemannasidan. De som har styrt staden under en längre tid har lämnat sina uppdrag och därmed skapat ett vakuum som ger upphov till nya strukturer och visioner. Den, som så ofta på senare tid, diskuterade Göteborgsandan kommer upp som en anledning till förändring men också som något som har varit och är bra i Göteborg. Det finns en vilja att hålla samman staden och det är nära att bara lyfta telefonen och ringa till någon. Fördelen med att det är decentraliserat beskrivs vara att man

i Göteborg kan fatta beslut, men problemet är att det saknas koordinering; *”det händer en massa saker här ute och ingen har riktigt koll”*. En vision är då att betrakta som ett övergripande styrdokument som alla beslut ska ha sin grund i och fattas utifrån. Beslut måste stämma överens med den övergripande visionen för stadens utveckling, den stora utmaningen handlar i det skedet om att få alla tjänstemän att börja tänka utifrån visionens budskap.

Visionen är baserad på de tre hållbarhetsdimensionerna och det påpekas att Göteborg tidigt var igång med att betona hållbar stadsutveckling utifrån dessa tre; ekologiskt, ekonomiskt och socialt men att staden samtidigt också är tillväxtorienterad. Förändringsarbetet beskrivs som en balansgång i att få staden att växa men på ett hållbart sätt. En av intervjupersonerna menar att man måste se tillväxtbegreppet vidare, kanske behövs till och med ett nytt tillväxtbegrepp. Göteborg beskrivs fortfarande som evenemangsstaden men en av intervjupersonerna menar att man inte får till helheten, utan kanske kan man skapa en grön evenemangsstad med fossilfria idrottsevenemang; hindret som uppges är att förutsättningarna alltid är politiska. Ytterligare en anledning till att Göteborg formulerar visioner just nu beskrivs vara att staden fick ett nytt kommunalråd då Annelie Hulthén tog över efter Göran Johansson som Kommunstyrelsens ordförande. Men det beskrivs också helt enkelt ha varit rätt tid och ett behov av att skapa en helhetssyn i staden och inte ”detaljplan för detaljplan”. En vision som; *”Som sätter sig i magen, i hjärtat och i hjärnan. Hos alla som ska arbeta med det”*.

Problemet med visioner sägs vara att de tenderar att bli alldeles för allmängiltiga, att det blir ”godis till alla”. Av just den anledningen menar man att det är smart att använda Älvstaden och Göteborgs stads 400-årsjubileum som områden, då det är tydliga avgränsade och sker i etapper. Att visionen, även om den ska hålla under en lång period också är konkret menar intervjupersonerna skapar en trovärdighet. Visionen beskrivs som en samlande kraft, då det som finns skrivet i budgeten inte är något som man bär med sig hela tiden, och Göteborg har inte tidigare haft någon vision vilket skapat en efterfråga och frågeställning kring vad Göteborg vill i framtiden.

Arbetet med visionen för Älvstaden är ett projekt där det är tänkt att alla ska vara med, frågan är förvaltnings- såväl som nämndövergripande. Intervjupersonerna menar att det är en god tanke men att det också skapar problem eftersom linjeorganisationen inte är uppbyggd på det viset. Utmaningen blir att bryta ned stuprören utan att de tappar fart och effektivitet, något som beskrivs som en ledningsfråga men där vissa nämnder har större påverkan än andra;

> *”Det är givetvis, som i alla stadsbyggnadsfrågor, trafik och stadsbyggnad och fastighetsförvaltningarna som förvaltar alla resurser av betydelse i dessa frågor. Om inte de kommer överens så är det ju svårt”.*

Trafikfrågorna är något som i Göteborg tas upp av alla intervjupersonerna och att få de frågorna att samverka med andra; *”det är den allra viktigaste frågan, hur man kan balansera ambitionen att detta är en stad för människorna som man kan vara ute och gå i gentemot de självklara, viktiga trafiklösningarna”.*

Styrning av visionsarbete

Det är Kommunstyrelsen i Göteborg som formellt har styrt arbetet med vision och strategier för Göteborg och Älvstaden, men det är en ledningsgrupp och en projektgrupp som har styrt själva arbetet, ett arbete som pågår under två års tid. Ett första utkast presenterades för Kommunstyrelsen i maj 2012. Visionsdokumentet är ett långt dokument med mycket text om hur Göteborg ska utvecklas framöver. Dokumentet bygger på den övergripande visionen om Göteborg – öppen för världen och de tre dithörande strategierna; möta vattnet, hela staden och stärka kärnan. Beslut återstår att fattas av både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och när arbetet är avklarat beror på när politikerna är villiga att fatta det slutgiltiga beslutet. Intervjupersonerna beskriver hur det krävs en politisk vilja för att verkligen förändra det sätt som staden styrs idag. Det beskrivs inte som någon omöjlighet men ställer krav;

> *”Vill man kan man ju ändra i dokument. Om man verkligen bestämmer sig från KS, då har man ju förändrat delegationsordningar och styrdokument. Gör man inte det… men jag tror att man tänker bortom det.”*

Visionsarbetet uppges med säkerhet sägas leda till att det kommer att byggas i staden, detta eftersom visionen inleddes med arbetet som bedrivits i regionen (GR) och som säger att Göteborg ska växa. Detta innebär att ett utfall inte kan vara att inte bygga någonting även om intervjupersonerna uppger att de inte känner sig fastlåsta i antal bostäder och kontor. *”Något ska ske med området och det ska vara regionens kärna”*. Det finns således en hög förväntan om att det kommer ske mycket i området framöver och att byggherrar står på kö och väntar på att få sätta spaden i marken.

Den risk som framförallt beskrivs finnas med visioner och strategier av det här slaget är att de formuleras men sedan sker inte speciellt mycket, att överlämnandet till linjeorganisationen krånglar. En del av intervjupersonerna påpekar att det här behövs en organisation som tar hand om överlämnandet och koordinerar det. Samtidigt menar andra att en kritik mot Göteborg är just att det är svårt att orientera sig i stadens organisation med alla bolag och nämnder och att då skapa ytterligare en organisation skulle inte hjälpa. Det beskrivs också finnas en risk att de politiker som finns i nämnderna inte känner sig delaktiga i arbetet, då formulerandet av visioner och strategier förts vid sidan av dem, men det är just där arbetet senare måste ta vid för att det ska bli av.

Dessa risker kan dock undvikas om visionen är klart och tydligt formulerad tror intervjupersonerna, problemet är om visionen *”upplevs för flummig och inte förpliktigar till någonting”*. Svårigheten här beskrivs vara att inte blanda ihop visioner och strategier, att inte hamna i strategier alltför snabbt, utan se till att de verkligen utgår från visionen. Om detta är genomarbetat kan det lämnas över till de som ska genomföra, betonar en av intervjupersonerna. Det beskrivs emellertid också som en risk att man tänker för mycket på hur organisationen som ska ta emot det färdiga dokumentet. Uppdraget är att ta fram vision och strategier, inte att fundera på vad som händer sedan, men en av intervjupersonerna säger att man gärna vill gå händelserna i förväg och också försäkra sig om att ens arbete inte är förgäves och *”hur kan man förstå uppdraget om man inte vet vart det ska landa”*.

Innehåll i visionen och strategierna

Att formulera visioner och strategier är inte enkelt, det är en balansgång mellan det abstrakta och det konkreta. Rent krasst beskriver en av intervjupersonerna att det handlar om ekonomi och hur det som står formulerat rent praktisk kommer att genomföras och om staden då har råd. Det gör att arbetet lätt fastnar i konkreta frågeställningar även om syftet är att vara mer abstrakt, något som beskrivs som ett problem då det är svårt att vara konkret när tidshorisonten är många år fram i tiden. Anledningen är att de som ser sig själva som mottagare av visionen snabbt börjar fundera på hur de kan genomföra det som står och om det ens är möjligt.

Göteborg uppges ha unika möjligheter med ett nära samarbete mellan akademi, politik och näringsliv. En av intervjupersonerna menar att den viktigaste frågan inom visionsarbetet är att hur staden kan locka fler företag

och hur de kan få dem som är innovatörer att bli entreprenörer och stanna i staden som i sin tur innebär att staden kan få hjälp med trafikplanering och informatik. Återigen kommer trafikproblemen upp, men att de flesta städer har samma problem med trängsel som man försöker åtgärda med fler vägar men som på sikt förvärrar problemen. Ett annat förslag är att skapa testarenor i staden, där företag kan få testa sina idéer, något som antas locka företag till Göteborg men också studiebesök från andra länder; *”då skulle den innovatören som sitter i Berlin komma till Göteborg för där kan jag testa… då samlar man kompetens och nytänkande och så löser man ett samhällsproblem”* Förutom att skapa ett bättre företagsklimat handlar mycket av det som diskuteras om boendefrågan, staden för alla men hur skapar man ett boende där alla får plats och har råd att bo? För några av intervjupersonerna är det den allra viktigaste frågan att ta itu med, entreprenörerna klarar sig alltid, som de utryckte det. Att bygga staden för barnen är en annan sådan viktig punkt som framhålls. Det innebär grönytor och lekplatser i ett nytt format. De olika ingångarna kan förefalla svåra att kombinera, var börjar man; med entreprenörerna eller barnen? Intervjupersonerna beskriver emellertid att det inte har varit något problem att komma överens, och den vision och de strategier som har presenterats för kommunstyrelsen innehåller också något för alla, vilket skapar engagemang men frågan om vem som gör vad när återstår delvis för framtiden att hantera.

Malmö – utgångspunkt i investeringar

Dåtidens Malmö

Malmös historia i de avseende som behandlas här är till vissa delar lik Göteborg, handel och industri har varit viktiga komponenter i stadens identitet. Samtidigt är det stora skillnader också mellan dessa städer. Malmö förändras mer dramatiskt än Göteborg och definitivt mer än Stockholm.

Från slutet av 1800-talet och ända fram till slutet av 1970-talet var Malmö en stad i mer eller mindre tillväxt. Industrin i staden genererade många arbetstillfällen och därmed låg arbetslöshet. I många avseende kan man säga att 1970-talet utgjorde toppen på en lång högkonjunktur.

Under 1980-talet vände Malmös konjunktur radikalt. En viktig förklaring var den gröna vågen som innebar att ca 40 000 invånare lämnade staden för att flytta ut på ”landet”, dvs kommunerna utanför Malmö. I stort sett samtidigt med detta började industrins avveckling och arbetslösheten ökade. Under hela 1980-talet och första halvan av 1990-talet handlade den kom-

Figur 4. Kockums kran i Malmö var sin tids landmärke.

munala ekonomin om att spara. Kulmen på den här perioden kom 1994 då Malmö stad slog svenskt rekord i kommunalt budgetunderskott. Då var läget sådant att kommunens betalningsförmåga ifrågasattes. Ur styrsynpunkt gjorde sig Malmö stad bland annat känt för att experimentera med olika styrmodeller. Här fanns exempel på långsiktiga styrmetoder så som treårsbudgetar men också mycket kortsiktig styrning. I den kommunalekonomiska omvärlden fanns ett rykte om Malmö som sa att de hade gått från treårsbudget till veckopeng i styrningen. Den så kallade beställar- utförarmodellen sattes tidigt i drift, 1992, och var i allt väsentligt ett resultat av den nytillträdda borgerliga majoritetens ambition.

Styrmodellen med beställare och utförare försvann emellertid med den borgerliga majoriteten efter valet 1995. Istället återupptog socialdemokraterna sin tanke med stadsdelsnämnder. Stadsdelsnämnder hade prövats under 1991 men den borgerliga majoriteten avbröt experimentet då och var också emot fullskaleinförandet 1996. Mycket av arbetet med stadsdelsnämnder byggde på lärdomar i Göteborg men också med betydande skillnader. I Malmö hade man till exempel inga problem med ekonomin när reformen

infördes. Snarare var stadsdelsreformen något som kom i ett uppsving som är mer påtagligt i Malmö än i de övriga städerna vi diskuterar. Det nya skatteutjämningssystemet gav Malmö en miljard kronor extra på ett bräde. I samma veva kom högskolan på plats, BO01 genomfördes och så vidare. Projekt som Turning torso blir helt plötsligt möjliga. Där färgen hade flagnat under 15 år målades det om. Staden har varit skuldfri de senaste 10 åren, investeringar har klarats med egna medel. Även om det finns dolda reserver i form av mark kommer det antagligen att behövas en del extern finansiering i form av lån ganska snart. Men med högsta kreditvärdighet är det inte där stadens förändringsbehov ligger nu.

Framtidens Malmö – Vitsen av en vision

När vi var på besök i Malmö befann sig staden lite i ett mellanläge, den gamla visionen hade gått ut och en ny var på väg men ännu inte formulerad. Det beskrivs att det för ett år sedan ungefär fanns en vilja att formulera en partiöverskridande vision men att partipolitiken då var för stark och det blev ingenting av det. *”Alla inser behovet av att man måste göra något men vilket avkall måste man göra på sin egen politik för att få en stark vision framöver?”* Anledningen beskrivs vara att staden inte har samma drivkraft som de har haft tidigare där politiken är ”utsmetad” med många som vill mycket på en och samma gång, något som gör det svårt att enas över partigränserna. Alternativen är att tjänstemän istället formulerar visioner och strategier och politikerna gör ingenting, men även då beskriver en av intervjupersonerna att det finns en risk för utsmetning då alla vill ha en egen vision; en miljövision, en stadsbyggnadsvision och en gatuvision till exempel, något som kan innebära en suboptimering för staden som helhet. Samtidigt beskrivs det som av yttersta vikt att den tongivande politikern i staden är den som står bakom visionen men sedan måste den vara förankrad av hela organisationen.

Fördelen med en stark vision, en gemensam bild av var staden är på väg, är att det blir enklare att delegera uppgifter. Att skapa detta igen tror intervjupersonerna inte är så svårt eftersom det i Malmö finns en förståelse och en kunskap om vad en god vision kan leda till; *”man är vana vid det goda exemplet - vad en god vision kan innebära för en sådan stor organisation som Malmö”*. Det finns en ”stor törst” i staden efter en ny vision.

Skillnaden på den gamla och den nya visionen

Intervjupersonerna i Malmö beskriver att en vision idag skulle se annorlunda ut än den tidigare då man måste utgå från de problem som finns idag och

vad som måste göras i dagens stad. Det skulle innebära att skolfrågan tydligt fokuserades, vilket är det som beskrivs som det stora misslyckandet i Malmö för tillfället. En av intervjupersonerna berättar att den offentliga statistiken säger att 25 procent av eleverna inte blir godkända i gymnasiet och frågan är; *”vad gör vi med dem?”*. Problemet beskrivs vara samhälleligt; att staden har en skola som inte fungerar som den ska. I Malmö är mångfalden stark och segregationen utbredd, det talas 150 språk och invånarna härstammar från 179 olika nationaliteter och frågan är hur staden kan bidra till en integrering av så många olika kulturer. Här har givetvis skolan en mycket viktigt roll och beskrivs därför av en av intervjupersonerna som den ”stora visionsfrågan” då det handlar om det grundläggande kommunala uppdraget. Paralleller dras till den utveckling som skedde i Malmö tidigare och på hur det skilde sig; *”Det handlar ju inte om att bygga en bro, men den var viktig för att skapa framtidstro. Den är symbol för något mycket större”*. Den tidigare visionen handlade om att bygga och investera i infrastruktur även om inte alla var positiva till utvecklingen då;

”Turning Torso som alla skällde på när det byggdes som idag är den byggnad som till och med Köpenhamn gör till sin i sina broschyrer. Den har ju fått ett enormt uppsving för Malmö och blivit omtalad och lett till en ökad besöksnäring.”

Figur 5. Turning Torso – dagens landmärke i Malmö

Även om staden för tillfället inte har en vision färdigställd finns en slogan som används; ”mångfald, möten och möjligheter”. Mångfalden beskrivs som given utifrån stadens förutsättningar och att det gäller att ta tillvara alla de möjligheter som mångfalden medför. En av intervjupersonerna beskriver att när de har frågat människor hur de upplever Malmö får de uppfattningen att i Malmö återkommer möten av olika slag men också närheten till Köpenhamn, något som sägs skapa möjligheter och därav de tre orden. En framtidsvision för staden intern beskrivs vara att få ett pris i social hållbarhet *”tänk om vi kunde få ett pris i social hållbarhet. Vi kunde byta tio priser i ekologisk hållbarhet mot ett i social hållbarhet”*. Men den sociala hållbarheten uppges samtidigt vara den svåraste att komma tillrätta med, då det inte finns verktyg på samma sätt som för ekologi och ekonomi och att det finns en mätproblematik.

De tre städernas förhållande till varandra

På våra resor till de tre städerna passade vi på att också fråga hur de såg på varandra, om de är konkurrenter eller om de samarbetar och tar efter varandras lösningar. Det är framförallt samarbetet som fokuseras av intervjupersonerna. I Stockholm säger de att tjänstemän på ledningsnivå träffas på ett strukturerat sätt en gång om året. I dessa sammanhang tas olika projekt upp som är på gång och jämförs samt diskuteras, senast var Älvstaden och Norra Djurgårdsstaden sådana exempel. Utöver dessa möten träffas tjänstemän inom olika sektorer, till exempel inom stadsbyggnadsfrågor eller IT.

Att städerna konkurrerar är däremot inget som intervjupersonerna vill hålla med om eftersom de har olika funktioner och ligger så pass långt bort från varandra. *”Stockholm är huvudstad och det har sina speciella liksom krav på sig. Och sin speciella karaktär.”* I Stockholm säger de att de möjligen konkurrerar med Köpenhamn, eftersom det också är en huvudstad, annars sker jämförelser med Amsterdam, Hamburg, Berlin, Wien och Barcelona. Den gemensamma nämnaren är Europa, stora eller mellanstora städer i Europa, det är där som Stockholm vill befinna sig och ser sig själva som ”den naturliga huvudstaden i Norra Europa”. Möjligtvis motsätter sig Köpenhamn det men samtidigt beskrivs att städerna har goda relationer och bland annat träffas en gång varje år i ett nordiskt huvudstadssamarbete men å andra sidan menar en av intervjupersonerna att det konkurrerar om arbetskraft.

Även i Malmö säger man att de tre stora städerna i Sverige ligger för långt ifrån varandra för att konkurrera utan att det är ett samarbete som bedrivs. I Malmö menar man att Stockholm ibland går sin egen väg men att det inte

är konstigt eftersom de trots allt är huvudstad med delvis andra förutsättningar. Bland annat sitter aktörerna i Stockholm stad nära regeringen, vilket underlättar för att få igenom beslut, menar en av intervjupersonerna. En annan intervjuperson berättar om den gången när Öresundsbron var som mest omskriven och vid ett möte fick frågan från en Stockholmare angående ”vilket bro är det du pratar om?”, innebörden av berättelsen är just att Stockholm ibland går sin egen väg men å andra sidan beskrivs det framförallt vara på personnivå detta föreligger. Intervjupersonerna beskriver också att det kanske inte alltid är så intressant att jämföra sig med de andra storstäderna, utan kanske skulle man vara mer selektiv och jämföra med vissa städer i vissa frågor där man har mycket gemensamt.

5. Avslutande diskussion och slutsatser

I de tre städerna arbetar man med visioner, strategier, planer och varumärken. Man gör det på olika sätt och har kommit olika långt men det finns en uppfattning om att det är viktigt att försöka styra framtiden på ett eller annat sätt eller i alla fall visa att man försöker. I denna avslutande del återgår vi till de inledande resonemangen om varför städerna har ViSP och vilka olika användningsområden de har i styrningen av städerna.

Viktigt med ett budskap

Anledningen till att formulera visioner och strategier förefaller vara att det är viktigt för en stad att ha ett budskap – en image. Det skapar en tydlighet, en avsändare och kanske också en mottagare. Frågan som kan ställas här är om det i en stad är möjligt att skapa detta tydliga budskap? Är inte en stad så mycket mer en ett enda budskap, är inte en stad massa olika budskap på en och samma gång? Rittel och Webbers (1973) resonemang om ”wicked problems” förefaller stämma väl in här, för kanske är visioner och strategier en tillfällig lösning, där alla kan vara överens – för nu, och de är så pass löst hållna att det går att skapa denna överenskommelse. Det handlar också om politik – att alla partier ska vara överens diskuteras både i Malmö och i Göteborg. Detta skapar ibland en vaghet, det går inte att vara konkret, då blir det för svårt att enas politiskt. Det finns ibland en motsättning i resonemanget, för vad ska politiker tycka, om inte olika? Men samtidigt är det viktigt att skapa framtidsvisioner och planer som alla kan skriva under på, för att inte beslut ska förändras så fort det blir majoritetsskifte (även om det inte är något som skett speciellt ofta i våra tre större städer).

Bakgrunden till att det skapas visioner och strategier i städerna varierar något beroende på vilken stad vi talar om. De fyller alla en funktion om att skapa enhetlighet men anledningen är inte helt den samma, även om städerna givetvis också påverkar varandra att skapa dessa dokument. I Göteborg uppfattade vi en känsla av att göra något nytt, att synas och att sticka

ut, eftersom man uppfattade staden som att den hamnat på efterkälken i jämförelse med Stockholm och Malmö. I Stockholm förefaller visioner mer ha en intern och samordnande funktion, något att hänga upp beslutsfattandet på. I det tredje exemplet, Malmö, fanns det vid tiden för den förra visionen en ekonomisk kris som gjorde förändringar nödvändigt, något som också innebär att visionen blev konkret, en handlingsplan. I dagens läge å andra sidan handlar det om att skapa en vision som svarar mot dagens problem, en problemlösande vision, med fokus på de sociala frågorna snarare än vikten av att bygga nytt.

I alla tre städerna beskrivs att det viktigaste med visionen inte är exakt vad som står i den utan att den används och leder till handling, något som också beskrivs som det allra svåraste. Problemet ligger i att det inte får vara för abstrakt, och då riskera att bli ett dokument som inte förpliktar till något. Hur man sedan gör det är en svår fråga, det handlar om organisationens vana och kultur för att hantera sådana frågor. I Malmö beskrivs att det tidigare lyckade exemplet har gjort att man vet hur viktigt det är. Det handlar om att skapa en kultur av att detta är viktigt, och här skapas performativitet (Kornberger och Clegg 2011), att visionen och strategierna också skapar handling – man kan tycka att vad som står i dem är abstrakt och svårt att mäta, men så länge de skapar handling är de av största vikt.

Vad vi kan konstatera är att visionerna, strategierna och planerna har många olika funktioner; de är image-skapande, handlingsramar, problemlösare såväl som problemidentifierare. Men de går under samma namn, även om vi har märkt att planer inte är något som används längre i speciellt stor utsträckning, kanske är det som Wildawsky en gång konstaterade, att ”planning has failed everywhere it has been tried”? Det går inte att planera en stads utveckling på lång sikt, det är för komplext, däremot kan man besluta om en önskad utveckling. Kanske är det en insikt om denna komplexitet i våra tre stora städer som gör att man kallar sina styrdokument för visioner eller strategier och ger dem flera olika funktioner beroende på vad som är av vikt för tillfället? Detta resonemang överensstämmer också med en nyligen publicerad artikel i Management Inqury, här resonerar författarna att otydlighet är en fördel vid formulerande av visioner och strategier av den enkla anledningen att individer då kan göra sin egen tolkning och därför kan fler känna sig bekväma med utvecklingen som initieras, detta speciellt om det handlar om stora förändringar som annars hade inneburit motstånd och oro bland organisationens medlemmar (Gioia med flera 2012). Författarna drar

paralleller till politikers sätt att argumentera, där de mest skickliga egentligen aldrig riktigt säger vad de menar men ändå får individer att ansluta sig till deras politik. Anledningen är, menar de, just att individer kan tolka politiken som passar dem själva bäst. Men, som författarna påpekar, gäller det att i nästa steg visa handlingskraft och här går det inte att vara otydlig längre.

Avslutningsvis är ViSP i städerna instrument som ska lösa olika typer av problem, beroende på vad städerna för tillfället behöver, det kan handla om infrastrukturella satsningar eller om en förbättrad skola. ViSP är då en ram att hänga upp utvecklingen i städerna på, även om den kanske hade kommit i alla fall. Det underlättar beslutsfattande att ha en övergripande ram som alla är överens om och det är praktiskt. Men risken är att denna ram kan bli alltför otydlig, att den egentligen inte ställer några krav och här är balansgången mellan det abstrakta och det konkreta, att skapa en ViSP som är tillräckligt konkret för att vara styrande men tillräckligt abstrakt för att hålla under en längre period. Det handlar också om politik, en ViSP måste vara tillräckligt abstrakt för att politiker ska kunna enas, blir de för konkret kan det vara svårt att komma överens.

En ViSP handlar om framtid men förefaller ibland snarare vara reaktioner på pågående händelser, då ramen uppstår i efterhand. Om vi avslutningsvis återgår till de fyra användningsområden vi identifierade inledningsvis kan man se att de handlar om alla fyra, gärna samtidigt. Ibland handlar en ViSP om att ibland tänka nytt, att vara innovativ och försöka se in i framtiden även om resultatet inte sällan påminner om vad som har setts i andra städer tidigare. Men att använda ViSP är ett gammalt recept och det handlar om osäkerhetshantering, att skapa en bild av att det som sker är medvetet, eftersom det är i linje med visionen – vad staden vill med framtiden. Att sätta händelser i sitt sammanhang – inom ramen och det är inte minst det fjärde, en intellektuell övning, en lärprocess för vad staden är och vill och processen betonas här. Det handlar egentligen inte så mycket om utfallet, det kommer omtolkas och förändras under tidens gång, och om en vision ska hålla i 30, 40 år eller ännu längre är det en förutsättning, utan om vad processen att formulera ViSP leder till. Lärdomen som dras avslutningsvis är att ViSP har olika funktioner och grunder men går under samma namn och syftet är någonstans att förändra, utveckla och förstå den utveckling som sker. Det finns en vilja att utvecklas och förbättras men hur det görs beror på var staden befinner sig, utgångspunkt i dagsläget mot horisonten framtid. ViSP handlar därför lika mycket om nutid som om framtid och avslutningsvis håller vi därför med

Nobelpristagaren i fysik 1977 Ilya Prigogine (2004) som sa att; *"what we do today depends on our image of the future, rather than the future depending on what we do today."*

Referenser

Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion:* McGraw-Hill.

Carter, C., Clegg, S., & Kornberger, M. (2009). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying strategy:* SAGE.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly, 17*(1), 1–25.

Czarniawska, B. och R. Solli, Eds. (2001). *Organizing metropolitan space and discourse*. Malmö, Liber.

Das, T. K. (2004). Strategy and time: Really recognizing the future *Managing the future. Forsight in the knowledge economy*. Oxford: Blackwell Publishing.

Deroy, X., & Clegg, S. (2011). When events interact with business ethics. *Organization, 18*(5), 637–653.

Fenton, C., & Langely, A. (2011). Strategy as Practice and the narrative turn. *Organization Studies, 1*(26).

Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity:* Stanford University Press.

Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age:* Stanford University Press.

Gioia, D. A., Nag, R., & Corley, K. G. (2012). Visionary Ambiguity and Strategic Change: The Virtue of Vagueness in Launching Major Organizational Change. *Journal of Management Inquiry.*

Gunsteren, H. R. v. (1976). *The quest for control : a critique of the rational-central-rule approach in public affairs.* London, Wiley.

Haeckel Stephan H (2004). “Peripheral Vision: Sensing and Acting on Weak Signals Making Meaning out of Apparent Noise: The Need for a New Managerial Frame- work”. *Long Range Planning,* 37(2) 181–189.

Jönsson, S. A. (1982). *A city administration facing stagnation : political organization and action in Gothenburg*. Stockholm, Swedish council for building research Statens råd för byggnadsforskning : Sv. byggtjänst (distr.).

Jönsson, S. A. (1988). *Kommunal organisation : från programbudgetering till kommundelsnämnder*. Lund, Studentlitteratur.

Jönsson, S. A. och R. Lundin (1978). *Att rätta mun efter matsäcken: strategier mot kommunalt obestånd*. Göteborg, BAS.

Jönsson, S. A. and R. A. Lundin, Eds. (1976). *Perspektiv på kommunala problem*. Göteborg :, BAS.

Jönsson, S. A., S. Rubenowitz, et al. (1995). *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg*. Stockholm, SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).

Jönsson, S. A. och R. Solli (1995). Anatomy of decision: the engendering meeting. Gothenburg, Gothenburg Research Institute.

Knights, D., & Morgan, G. (1991). Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity: A Critique. *Organization Studies,* 12(2), 251–273

Kornberger, M., & Carter, C. (2010). Manufacturing Competition: How accounting practies shape strategy making in cities. *Accounting, Auditing and Accountability Journal, 23*(3), 325–349.

Kornberger, M., & Clegg, S. (2011). Strategy as performative practice: The case of Sydney 2030. *Strategic Organization*, 9(2), 136–162.

Makridakis, S. (2004). Foreword: forsight matters In H. Tsoukas & J. Shepard (Eds.), *Managing the future: foresight in the knowledge economy* (pp. xiii). Oxford UK: Blackwell Publishing

Prigogine, I. (2004). Beyond Being and Becoming. *New Perspectives Quarterly, 21*(4), 5–12.

Makridakis, S. (2004). Foreword: forsight matters In H. Tsoukas & J. Shepard (Eds.), Managing the future: foresight in the knowledge economy (pp. xiii). Oxford UK: Blackwell Publishing

Makridakis, S. (2004). Foreword: foresight matters In H. Tsoukas & J. Shepard (Eds.), *Managing the future: foresight in the knowledge economy* (pp. xiii). Oxford UK: Blackwell Publishing

Lindblom, C. (1959). *The science of "muddling through"*: Bobbs, Merrill.

Nag, R., D.C. Hambrick and M. Chen (2007) 'What Is Strategic Management, Really? Inductive Derivation of a Consensus Definition of the Field', *Strategic Management Journal* 28: 935–55.

Rittel, H. W. J., and Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences,* 4(2), 155–169.

Rorty, R. (1989). *Contingency, irony, and solidarity:* Cambridge University Press.

Selling, G (1970). *Esplanadsystemet och Albert Lindhagen: stadsplanering i Stockholm åren 1857–1887.* Stockholms kommunalförvaltning. Stockholm.

Simon, H. A. (1945). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization:* The Free Press.

Solli, R. och B. Czarniawska, Eds. (2001). *Modernisering av storstaden: marknad och management i stora städer vid sekelskiftet.* Malmö, Liber.

Starbuck, W. H. (1983). *The Production of Knowledge.* Oxford: Oxford University Press.

Strindberg, A. ((1883)/1995). Esplanadsystemet. I *Dikter på vers och prosa,* August Strindbergs samlade verk vol 15. Norstedts. Stockholm

Tsoukas, H., & Shepherd, J. (2004). *Managing the future: foresight in the knowledge economy:* Blackwell Pub. Oxford UK

Wack, P. (1985). Scenarios: Uncharted waters ahead. *Harvard Business Review, 85*(5), 72–89.

Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing:* Addison-Wesley Pub. Co.

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

Weick, K. E. (2000). *Making sense of the organization:* John Wiley Profession.

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty:* Jossey-Bass.

Whittington, R, (2001). *What is strategy – and does it matter?* London: Thomson Learning.

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting : a comparative theory of budgetary processes.* Boston, Little Brown and Co.

Wittgenstein, L. (1972). *On certainty:* New York, Harper.

Internetreferenser

1. 2012-07-13 http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/4/49/Lindhagens_plan_1866c.jpg/1280px-Lindhagens_plan_1866c.jpg

2. 2012-07-13
http://www.stockholm.se/OmStockholm/Vision-2030/Ta-en-titt-in-i-morgondagen/

3. 2012-08-13
http://www.centralaalvstaden.goteborg.se/visionsrapport