

Från Vision till Portföljkontor

– 10 års utveckling av organisationen
för Älvstaden

Sara Brorström

Från Vision till Portföljkontor

– 10 års utveckling av organisationen för Älvstaden

Sara Brorström

KFi-rapport nr 166

ISBN 978-91-87454-79-0
© KFi tillsammans med författarna 2021
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
Visioner och samverkan – en överblick.....	6
Kort om metod	9
Bakgrund förändring genom visionsarbete	11
Utmaning 1: "styrd" av en vision	16
Att konkretisera och prioritera	17
Att vara tillräckligt bra.....	19
Utmaning 2: Förverkligande av visionen genom samverkan	21
Så många beroenden	22
Samverkan och politik	23
Portföljkontoret – lösningen på otydligheten?.....	25
Uppdraget revisted	26
<i>Mellan strategiskt och operativt arbete</i>	<i>28</i>
<i>Mellan struktur och kultur</i>	<i>29</i>
<i>Mellan administration och politik</i>	<i>31</i>
<i>Mellan vision och genomförande – vad är Vision Älvstaden 2021?</i>	<i>31</i>
<i>Mellan höga ambitioner och ekonomiska ramar</i>	<i>33</i>
Diskussion – vad kan vi lära av Älvstaden?	34
Samverkan behöver styrning och ledarskap	35
Ekonomi vs. Kvalitet	37
Några avslutande ord	38
Referenser	40

Inledning

Vi har byggt stad i 400 år, varför är det plötsligt så svårt? (Intervjuperson 2018)

Vision Älvstaden antogs i oktober 2012 av Kommunfullmäktige i Göteborgs stad. Sedan dess har arbetet med att förverkliga intentionerna av visionen pågått. Mycket har hänt sedan oktober 2012, men en del av de diskussioner som fördes 2012 pågår fortfarande, andra har försvunnit och nya har tillkommit. Organisationsforskaren Karl Weick formulerade att ”organizations keep making decisions, yet never solve their problems.” Citatet sätter fingret på att det över tid sker mycket inom en organisation samtidigt som organisationer är svåra att förändra.

Älvstaden har följts genom två olika följeforskningsprojekt sedan 2011. Först studerades hur visionen blev till och sedan hur visionen på olika sätt förverkligas och skapar förändring i staden. Exempel på frågeställningar som har behandlats under perioden handlar om var de olika idéerna om den framtida staden tar vägen i ett skede där det samtidigt måste produceras detaljplaner och projekt genomföras? Det sätt man i Göteborg valde att genomföra visionen, genom en särskild organisation men där mandat och budget återfinns i linjen, hur har det fungerat? Vad har fungerat bra, vad har fungerat mindre bra och vilka lärdomar kan dras? Den longitudinella ansats som denna studie har gör det möjligt att göra dessa typer av reflektioner och jämförelser över tid.

Det finns anledning att sätta visionsarbetet i Göteborg i en kontext, många offentliga organisationer har numer visioner och strategier för vad de vill uppnå och hur de skall arbeta. Processerna att ta fram dokumenten har också betydelse, här skapas förutsättning för samverkan, lärande och att vara kritisk och ifrågasättande gentemot den egna organisationen (se Brorström, 2015a). Men att sedan styra genom en vision är inte enkelt, bland annat på grund av vad som ibland benämns visionsfällan¹. Visionsfällan innebär att när en organisation styrs genom en vision som är avsedd att göra arbetet meningsfullt på lång sikt, finns risken att medarbetare har svårt att se sin egen roll i sammanhanget samt

1 Se Langelier (1992)

avgöra hur deras handlingar på kort sikt leder till det långsiktiga målet. Ibland får därför visioner nästintill en motsatt effekt och försvårar styrning av en organisation snarare än underlättar. Därtill medför långsiktiga och ambitiösa mål ofta ett fokus på samverkan, vill staden uppnå visionen måste de olika förvaltningarna och bolagen dra åt samma håll. Optimera, inte suboptimera. Mycket forskning har dock pekat på att samverkan är en utmaning i sig. Diskussionerna kring förverkligandet av Älvstaden har också till stor del kommit att handla om just hur staden kan få samverkan att fungera, hur samverkan skall organiseras och praktiseras. Eftersom detta kom att bli utmanande i Älvstaden finns det fog för att se vad tidigare forskning har haft att säga om just visioner och samverkan.

Visioner och samverkan – en överblick

Ambitionen bakom Vision Älvstaden var att mycket skulle förändras i Göteborgs stad. Visionen var inte avsedd endast som en vision om hur den framtida staden skulle byggas, utan som ett instrument för förändring på flera fronter samtidigt. Detta är själva poängen med en vision men också något som också gör den truggig och svår att använda som styrinstrument.

Vision Älvstaden bör förstås i den samhällliga kontexten där den blev till. Det finns många olika trender som påverkar hur offentliga organisationer styrs och organiseras och sedan 1990-talet är har New Public Management-modeller påverkat styrningsidealen. New Public Management har inneburit ett ökat fokus på kontroll, utvärdering och mätning (Lapsley och Miller, 2019). Ett antal forskare menar emellertid att vi nu (eller snarare samtidigt) ser en utveckling mot vad som har kommit att kallas New Public Governance (NPG). NPG innebär en fokusering mot samverkan över organisatoriska gränser, för att möta samhällliga utmaningar (Ansell och Gash, 2008; Vangen, 2017). Dock har den ena styrmodellen inte ersatt den andra, utan istället återfinns ofta dubbla lager av styrning, något som ibland beskrivs genom en process av 'layering' (Iacovino et al. 2017). I praktiken innebär detta att offentliga organisationer både samverkar mer och samtidigt kontrolleras samt mäts i linjen. De olika och överlappande förändringarna utmanar professionella gränser, arbetspraktiker, existerande hierarkier samt tjänstepersoners identiteter och värderingar (Noordegraaf, 2015). Samtidigt, och kanske som ett sätt att hantera denna 'dubbla' styrning, har det blivit vanligare att offentliga organisationer antar visioner (se Brorström och Parment, 2017). Att genomföra en vision innebär i praktiken ofta mer samverkan över gränser då en vision inte nås ensamt, utan måste arbetas mot tillsammans. Men att styra med en vision som utgångspunkt

är, som beskrevs ovan, inte enkelt eftersom visioner per definition är abstrakta och tolkningsbara. Carton (2018) beskriver denna svårighet som en paradox som innebär att det som gör en vision meningsfull, det vill säga att den är brett formulerad och långsiktig, samtidigt gör det svårt för de som arbetar i organisationen att se hur deras vardagliga arbete hänger ihop med visionen. En vision kan med andra ord upplevas som meningsfull, men det som gör den meningsfull är också det som gör det svår att styra emot. Forskare är dock inte överens angående visioners roll inom organisationer; det finns å ena sidan de som har visat att medarbetare som är en del av en organisations rutinarbete, som exempelvis administration, anser att deras arbete är mer meningsfullt genom att de känner till organisationens yttersta mål (Dik, Byrne and Steger, 2013), men det finns också forskning som visar att det inte finns någon sådan effekt. Fletcher and Williams (1996) visade till och med hur en vision kan medföra negativa effekter för medarbetarnas motivation. Detta då det anses vara mer motiverande för medarbetare med kortsiktiga, tydliga och tidsbaserade mål. Om det dras till sin spets menar Carton (2018) att en vision kan få medarbetarna att anse att deras arbetsuppgifter inte känns meningsfulla, eftersom deras dagliga arbete ligger långt från det som visionen betonar. För att undvika att det inträffar är ledarskapet avgörande, där ledare behövs för att tydliggöra hur det vardagliga, kortsiktiga, arbetet hänger samman med en visionär, långsiktig, ambition. Exempelvis har Smith et al., (2001) visat på hur avsaknad av seniora ledares support skapar stora implementeringsproblem i strategisk planering. Studier har också visat att styrgrupper har en viktig symbolisk roll genom att de kan underlätta informationsutbyte och skapa intresse och vilja för andra att arbeta med en viss fråga (Vermeiren et al., 2019). På senare tid har också mer och mer mellanchefsnivån framhållits som en viktig position för att översätta beslut uppifrån och ned men också för att förenkla kommunikationen nedifrån och upp (Rouleau, 2005).

Det kan också mer generellt diskuteras vad för roll en vision har i en organisation. Kreiner och Mouritsen (2016) menar att beslut inte bör tolkas som att de kommer att ske på så vis som de föreskriver. De menar istället att beslut bör ses som löften och att de därför är en startpunkt. Ett löfte medför att något kommer att hända, men att lova handling är inte samma sak som att lova resultat. Kanske kan man se visioner på detta vis, löften om att *något* kommer att ske, men inte exakt *vad* som kommer att ske. I Älvstadsarbetet poängterades tidigt vikten av att arbeta på andra sätt än tidigare, för att nå andra resultat än tidigare. Dessa nya arbetssätt innebar att arbeta mer tillsammans och över gränser (Bror-

ström, 2016), något som har medfört ett fokus på samverkan. Just samverkan har på senare år ofta lyfts fram som en universal lösning på samhällsproblem, som klimatförändringar (Pollitt, 2015), hållbarhet (Zeemering, 2018) och integration (Geuijen et al., 2017). Det finns studier som pekar på vikten av att samverka och hur en samverkansorganisation skall designas (Ansell et al., 2020) men det finns också flertalet studier angående varför samverkan är svårt i praktiken, dessa olika svårigheter kan sammanfattas med: en brist på förtroende mellan de ingående parterna (Willem and Lucidarme 2014; Doberstein 2016), kommunikationsproblem och svårigheter med informationsdelning (Vangen 2017; Cuganesan et al., 2017), obalans vad gäller maktförhållanden mellan de involverade parterna (Purdy 2012; Ran och Qi 2018), avsaknad av ledarskap (Sullivan et al., 2012) samt transparens- och ansvarsförhållandeproblem (Ryan and Walsh 2004; Waardenburg et al., 2019). Alla dessa problematiker återfinns i intervjupersonernas berättelser om Älvstaden och var således utmaningar som sattes i händerna på det senare instiftade Portföljkontoret. Vi återkommer till det.

Kort om metod

Under åren 2011 och 2012, då vision Älvstaden skrevs, genomfördes 40 intervjuer med tjänstepersoner och politiker som på olika sätt var involverade i visionsarbetet. Under perioden mellan 2014 och 2020², när visionen förverkligas, har 65 intervjuer genomförts med framförallt tjänstepersoner involverade i arbetet på olika sätt och som representerar olika intressen och perspektiv. Det innebär att under den här perioden har sammanlagt 105 intervjuer genomförts. Fokus för denna rapport är framförallt de intervjuer som har genomförts under åren 2017–2020. Under hösten 2017 och våren 2018 intervjuades ledamöter i styrgruppen för Älvstaden. Vid denna tidpunkt var flera ledamöter nya på sina positioner samt att den samverkansorganisation som här för enkelhetens skull kallas för Älvstadsorganisationen, och som skapades för att leda förverkligandet av visionen, testades under denna period. Detta gjorde att flera av medlemmarna i styrgruppen var kritiska men samtidigt förändringsbenägna. Delvis var det på grund av detta som det senare beslutades om att skapa ett Portföljkontor, först i interim form, för att sedan permanentas 2019. Intervjuer genomfördes då under perioden 2018–2020 med de som arbetade inom Portföljkontoret. Intervjuer med dem gjordes vid upprepade tillfällen för att fånga processen att etablera Portföljkontoret och vad för utmaningar de hade att hantera i den processen.

I denna rapport är det framförallt intervjuer som står i centrum, men observationer har också gjorts under tiden, dels av styrgruppens möten (senare portföljstyrgruppen), projektledningsgruppens möten och senare också portföljkontorets möten. En fördel med att vara med på dessa möten är att kunna ställa rätt frågor i intervjutillfället om vad som sker på mötena och varför vissa ståndpunkter tas, eller inte tas, varför vissa frågor diskuteras mycket och andra inte. En lärdom som drogs redan 2012 (se Brorström, 2015a) är att möten, framförallt på ledningsnivå, är ett forum för mer än att komma överens om inriktningar och det som sägs i intervjuer om mötena är därför intressant. I följande stycke återges först bakgrund om varför arbetet med visionen inleddes från

2 Inom denna perioden togs ett års forskningsuppehåll.

första början, vad var det staden ville uppnå med att formulera en vision? Detta bakgrundsstycke bygger delvis på tidigare publicerat material³ och är viktigt att ha med här för att minnas syftet med att ta fram en vision till att börja med. Denna del bygger också på de intervjuer som gjordes med styrgruppen för Älvstaden under 2017 och 2018 för att förstå vad för problematik och utmaningar det senare tillkomna Portföljkontoret hade att hantera. Därefter följer en redogörelse för intervjuerna som genomfördes med Portföljkontorets medarbetare, hur de tog sig an utmaningarna och hur de upplever att arbetet har fortskridit. Syftet med detta är att inför framtiden lära om hur ett sådant här upplägg kan se ut och användas i stadsutvecklingsprocessen. Detta upplägg innebär således att rapportens empiri följer ett kronologiskt upplägg. Särskilt intresse här är samverkan som styrmodell, eftersom det tidigt uppdagades att en stor utmaning var att få samverkan att fungera i en traditionellt stark linjeorganisation.

3 Läs mer om hur visionen blev till i Brorström 2015a, 2015b; Brorström 2017; Brorström 2018; och Brorström 2019.

Bakgrund förändring genom visionsarbete⁴

Viktigt att betona är att vision Älvstaden skulle förändra Göteborgs stad på många olika sätt samtidigt. Det var inte, vid denna tidpunkt och åtminstone inte för alla, enbart en stadsbyggnadsvision. I de tidigaste intervjuerna som gjordes 2011 visade det sig att de som satt i den tidens ledningsgrupp (som kan jämföras med den senare styrgruppen och dagens Portföljstyrgrupp) hade olika bilder av vad slutresultatet skulle kunna bli. Några av dem pratade om ett dokument, rätt likt det som finns idag, någon annan pratade om en film och en tredje om en slogan. Det fanns också en förhoppning hos vissa om att visionsarbetet skulle resultera i konkreta mål, exempelvis sa en av ledamöterna i dåvarande ledningsgruppen att "vi ska bli 'most livable city' 2030", för "*hur skall vi annars veta om vi lyckas?*". Det pratades om att Göteborg var en bra stad, men hade svårt att synas i konkurrens med andra städer som var bättre på att kommunicera vad de gjorde till en extern publik. Visionen innebar därför ett tillfälle att externt visa vad Göteborg som stad kunde och ville. Utöver detta handlade visionsarbetet om att arbeta med den interna organisationen, att bli bättre på samverkan mellan stadens förvaltningar och mellan förvaltningar och bolag. Direktörerna i denna tidens ledningsgrupp berättade att de sällan träffade varandra, något de ville förändra för att undvika att olika förvaltningar hade olika planer för samma område, något som de vid den tidpunkten berättade ibland kunde inträffa i sena skeden av en planeringsprocess, något som åsamkade problem och slitningar. Olika idéer och planer behövde synliggöras, och en vision skulle hjälpa till att guida dem framåt men också skapa förståelse för de involverade aktörernas olika förhållningssätt och intressen. Ambitionen inledningsvis var hög, Göteborg skulle enas om vad hållbarhet var inom staden, men ända dit nådde man inte i processen. Något som blev tydligt var dock vikten av att arbeta tillsammans.

4 Denna del bygger på den forskning som gjordes av hur visionen blev till.

Processen att ta fram vision och strategier innebar diskussioner om vad som var bra med Göteborg, vad som inte var bra och vilka utmaningar och möjligheter staden stod inför. I dåtidens ledningsgrupp fanns olika uppfattningar om huruvida en vision skulle innehålla en problembild över nuläget eller om det endast skulle vara en bild över framtida önskat läge. Men problematiken var de flesta överens om, och i nästan alla de 40 intervjuer som genomfördes mellan 2011 och 2012 togs segregationsproblematiken upp. Flera sa att Göteborg var en av Europas mest segregerade städer och det uttrycktes att detta måste staden göra något åt. Att arbeta med social hållbarhet lyftes fram som extra viktigt och betydelsefullt. I efterhand, när visionen var antagen, lyftes också social hållbarhet upp som den dimensionen av hållbarhet där staden hade tagit störst steg framåt. Aldrig tidigare hade det pratats så mycket om den sociala dimensionen⁵ som nu. Hur detta skulle översättas i handling diskuterades dock inte lika mycket, och intervjuer då visade på olika uppfattningar om vad som avses med exempelvis skrivningar som ”en stad för alla”. Medan några menade att det måste innebära modeller som skapade förutsättningar för alla att kunna bosätta sig i centrala Göteborg, menade andra att staden absolut måste vara tillgänglig för alla, men inte nödvändigtvis att alla skulle kunna bo där. Tillgänglighet kunde istället vara fler spårvagnslinjer eller mötesplatser som skulle locka till sig göteborgare från olika delar av staden. Dessa olika inställningar, att å ena sidan anse att den sociala hållbarheten var det viktigaste men sedan vara oförmögen att enas om vad det egentligen betydde fick en av de intervjuade dåtida direktörerna att utbrista: ”inte ett öga är torrt men verktygslådan är tom”. Men ändå är det kanske de sociala frågorna som har fått störst avtryck i förverkligandet, då det nu i staden finns många fler som arbetar med just sociala frågor, men det har också visat sig svårt att få igenom ambitioner om social hållbarhet när ekonomiska kalkyler skall redovisas.

Något som stressade på visionsarbetet var att projekttiden var satt till två år, detta gjorde att en del diskussioner inte hanns klart, om nu dessa typer av diskussioner någonsin blir klara. Det färdiga dokumentet är därför, i alla fall i sina delar, en kompromiss mellan olika viljor och innehåller en abstraktion som inte alla var nöjda med, återigen – hur ska man veta om man lyckas? När är vi en öppen stad? Är vi inte redan nu en öppen stad? Denna ofärdighet eller abstraktion har sedermera flyttats över till fasen att förverkliga visionen och har ibland gjort det svårt att just enas. När visionen hade antagits av kommun-

5 Läs mer om själva processen att ta fram vision i boken *Styra städer* (2015).

fullmäktige i oktober 2012 beskrev de flesta hursomhelst att de var nöjda med utfallet men många menade att nu måste visionen konkretiseras för att bli hanterbar för stadens organisation. De målkonflikter som inte hade lösts inom visionsprocessen skickades vidare till framtiden att hantera och en anledning var just att projekttiden började ta slut. En ledamot i ledningsgruppen sa: ”vi måste fatta beslut nu, bråka kan vi göra sedan”. Något som kan vara på sin plats att poängtera är att många intervjupersoner i denna fasen påpekade att idén om att sitta i en ledningsgrupp i egenskap av den kunskap man besitter och inte i sin roll som chef för en viss organisation var svår att hantera i praktiken. Att bortse från vem som sedan har att hantera visionen gick inte, och det vardagliga operativa arbetet gjorde sig ständigt påmint. Till exempel sa en intervjuperson att från ett trafikperspektiv är det svårt att tänka övergripande idéer och ambitioner om en framtida stad när spårvagnarna samtidigt har kört fast i snön. En lärdom är att ”gå ur sin vardagliga roll” är lättare sagt än gjort, och att i framtida liknande projekt måste det vara tydligare vad för roller, mandat och uppgifter personer som är med i en ledningsgrupp eller styrgrupp har. Utmärkande för processen att ta fram visionen var att politiken, genom Kommunstyrelsens ledamöter, utgjorde styrgrupp och skulle engageras genom hela processen. Att få detta att fungera i praktiken var dock svårt: projektgruppen ville ha inspel från den politiska styrgruppen men det var svårt att få till. Politiken beskrevs som ovana i ”bollplanksrollen” och ville helst ha färdiga förslag att reagera på.

Det är avslutningsvis viktigt att poängtera att visionen hade många samtida syften, som skall tas i beaktande om man vill säga något om hur det sedan har gått. Sammanfattningsvis var anledningarna till att ta fram en vision:

1. Arbeta med den interna organisationen, både för en bättre organisationskultur och för att samverka mer och då undvika dubbelarbete.
2. Arbeta med den externa bilden av staden.
3. Bli bättre på hållbarhet och då särskilt social hållbarhet.
4. Mark i områden som skulle utvecklas, staden hade en möjlighet att styra över utvecklingen i detta område då man, genom framförallt Älvstranden Utveckling AB, ägde marken.

I oktober 2012 antog Kommunfullmäktiga visionen: Göteborg: Öppen för Världen och de tre strategierna Stärka Kärnan, Hela Staden och Möta Vattnet. I samma veva togs en modell fram för hur stadsutvecklingsprocessen skulle gå

till och som innehåller ledorden: Helhetssyn, Ledarskap, Lärande, Delaktighet och Samarbete. I samband med att visionen antogs beslutades också att man, via Stadsledningskontoret, skulle koordinera arbetet med att föra ut visionen i linjeorganisationen⁶. Det skapades därtill en projektorganisation organiserad över stadens gränser som av intervjupersoner beskrevs som en kompromiss mellan dem som ville att även förverkligandet av visionen skulle drivas i projektform och de som tyckte att visionen skulle hanteras av linjeorganisationen. Kompromissen bestod i att mandat och budget fanns kvar i linjeorganisationen samtidigt som beslut skulle fattas i konsensus av den nya Älvstadsorganisationen. Organiseringen byggde således på en tydlig idé om samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag. Redan vid den här tidpunkten ifrågasattes detta, hur skulle det gå till i praktiken? Vilka beslut fattas i linjen och vilka av Älvstadsorganisationen? Vad gör man om det är otydligt var ett beslut skall fattas? Älvstadsorganisationen bestod av en styrgrupp där direktörer, VD:ar och höga chefer från Stadsledningskontoret, Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Park och Naturförvaltningen, Lundby Stadsdelsförvaltning (som representant för stadsdelarna i Älvstaden), Business Region Gothenburg och Älvstranden Utveckling AB fanns med. Därtill fanns en projektledningsgrupp med representanter från samma förvaltningar och bolag. Älvstadsorganisationen bestod också av sju delprojekt: Backaplan, Centralenområdet, Gullbergsvass, Frihamnen, Lindholmen, Ringön och Södra Älvstranden. Dessa områden projektledades inledningsvis av två projektledare, i ett dubbelt projektledarskap. Det har i tidigare publikationer beskrivits hur denna inledande projektorganisation från projektledare och andra som arbetade inom den upplevdes som otydlig, att det saknades avgränsningar och prioriteringar. För att förbättra detta har justeringar över tid gjorts, bland annat har Stadsledningskontoret tagit över ordförandeklubban från Stadsbyggnadskontoret i styrgruppen, det har tillkommit ett mer utarbetat arbetssätt med färdplaner och ett projektstyrningsverktyg vid namn XLPM har införts. Den senaste förändringen är etablerandet av ett Portföljkontor. Portföljkontorets arbete samstämmer med arbetslogiken inom XLPM och var på så vis en logisk utveckling av organiseringen av Älvstaden. Vi återkommer till Portföljkontoret men går först till utmaningarna medarbetarna inom Portföljkontoret hade att hantera när de tillträdde på sina poster, detta för att tydliggöra både vad ett Portföljkontor an-

6 Hur detta gick till finns att läsa i Brorström 2015c.

togs vara lösningen på, men också för att förstå de utmaningar de som arbetar i Portföljkontor har och har haft.

Utmaning 1: "styrd" av en vision

Sedan visionen antogs i oktober 2012 har alla de ledamöter som var med i den första ledningsgruppen, de som var med och formulerade innehållet i visionen, lämnat sina uppdrag⁷. Hur visionen skall tolkas och förverkligas är därför något som till stor del har tagits över av andra individer än de som var med och skrev den. Det finns fördelar med att få in nya ögon och nya engagemang i processen men det finns också risk för att intentionerna ifrågasätts och att motivationen inte är lika stor bland dem som inte har varit med från början. En intervjuad projektchef beskrev att det vid tiden för visionens antagande fanns en känsla av att "nu är det bara att sätta igång" men att det visade sig att hur visionen skulle bli verklighet i nästa led inte hade behandlats. Detta beskrev intervjupersonen som "oerhört naivt". Och kanske kan det tyckas naivt men är också ett resultat av processen att skriva visionen och hur den tog sig uttryck. När visionen skrevs behandlades inte genomförandefrågor, då det inte ansågs vara gruppens uppgift. Med facit i hand hade det kanske varit bra att redan då ha börjat rigga för ett genomförande, men det var samtidigt en tydlig uppfattning att inte behandla den frågan. Detta eftersom det fanns en inställning och en oro om att en diskussion angående vad som sker efter visionens antagande skulle medföra att gruppen tappade fokus från arbetet att formulera visionen. Vid denna tiden, alltså 2011-2012, menade intervjupersoner att en diskussion om genomförandet skulle medföra "positionering" inom gruppen eftersom det fanns ett intresse av att äga genomförandet hos olika aktörer, vilket man ville undvika. Något som däremot skickades med i visionen inför framtiden var den modell för stadsutveckling som togs fram. Denna modell pekar ut just samverkan och att våga arbeta på nya, innovativa, sätt som en nyckel för att lyckas med genomförandet. En av intervjupersonerna 2011 berättade att precis innan vi

7 Under våren 2018 slutade den sista medlemmen av styrgruppen som också var med i ledningsgruppen när visionen skrevs. Det innebär att jag som forskare av Älvstaden har varit med längre än alla direktörer och chefer som är med i styrgruppen idag. Det i sig är en intressant iakttagelse. Det finns dock personer på andra, och under tiden olika, positioner som varit med under hela visionens livslängd.

sionen skulle lämnas över för politiskt beslut pratade de om vad som hade varit framgångsrikt i arbetet och vad som kommer bli svårt framöver. Att visionen nämner år 2021 som en tidpunkt då viss utveckling skall vara klar oroade och stressade och projektledaren påpekade vid flera tillfällen att det kommer bli svårt. Ledningsgruppen enades dock om att ändå precisera år 2021 för att peka på att arbetet måste komma igång, men med insikten om att för att kunna nå dit fanns behov av nya arbetssätt. Att komma igång och arbeta innovativt och på nya sätt har dock senare beskrivits som svårt att få till. Så här sa en intervju-person 2018:

Vi pratade om det här med ledarskap och ge varandra mandat och att kunna samarbeta. Våga pröva nytt och lärande och delaktighet. Och när vi hade pratat en stund om det så gick Helle [Söholt, Advisory Board] fram och ritade en blomma. Visionen i mitten och blomblad. Det blev stadsutvecklingsmodellen [...] Det blev en fantastiskt bra modell. Som vi inte har jobbat med alls.

Älvstadsorganisationen över stadens gränser innebar ett tydligare fokus på nya arbetssätt där samverkan var central, men hur det skulle fungera i praktiken var för många otydligt, och många intervjupersoner beskriver en brist på konkretisering och prioritering som ett problem.

Att konkretisera och prioritera

Genomgående menade intervjupersoner under hela processen, att visionen i sig är bra, men att den måste konkretiseras och prioriteras. En av de intervjuade sa exempelvis:

De värdena som finns i visionen, de kan ju finnas med och leva kvar naturligtvis. [...] men en vision kan aldrig vara ett planeringsunderlag. En vision är ju ett mindset. Vi är inte betjänta av en alltför liksom vidlyftig visionär diskussion. Utan vi är betjänta av att plockar vi ner det här så det blir genomförbart. (Ledamot Styrggruppen 2018)

Men att konkretisera, prioritera och bestämma när något är tillräckligt bra har samtidigt varit utmanande med arbetet inom Älvstaden eftersom det finns olika inställningar, intressen, idéer och till och med politiska beslut som motsätter visionens inriktning. Det sker mycket i Göteborg och har skett mycket under

denna tioåriga period: det planeras, byggs och genomförs men det finns också en kritik mot att problem inte löses och att samma frågor diskuteras alltför länge. En av huvudpoängerna med Älvstadsorganisationen var att förbättra samverkan över gränser, därför var naturligt en organiseringsprincip att skapa en organisation med många olika aktörer involverade. Men i sammanhang med många involverade går det sällan snabbt och enkelt att komma överens eller fatta beslut, något som speglar den klassiska organisationsparadoxen mellan inkludering och effektivitet (se Ansell et al., 2020). Den organisation som togs fram, skulle svara mot båda dessa ideal: många skulle involveras och det skulle gå snabbt, något som i mångt och mycket var ett omöjligt uppdrag. För att en sådan organisation skall fungera krävs fingertoppskänsla för när det är i huvudsak inkludering som gäller och när det i huvudsak gäller att vara effektiv. Det i sin tur kräver engagemang och ledarskap, något som många intervjupersoner menade har saknats. Tydligt var också att prioritering var svårt då det pågick mycket samtidigt. En av ledamöterna i Styrgruppen sa så här 2018:

Vi har 30–35 styrdokument, varav visionen är en. Hur ska Älvstaden prioriteras? Det är ett bland 30. Inte direkt konkret. Man kan inte sätta det i händerna på en projektorganisation: 'genomför detta'. [...] Var står vision Älvstaden i förhållande till jämlikt Göteborg? Var står Älvstaden i förhållande till snabb kollektivtrafik? Vi vet inte det idag, för det är aldrig nån som har satt ner foten.

Hur prioritering skall göras skiljer sig också mellan de olika involverade aktörerna något som skapar en obalans dem emellan, medan någon tycker att en prioritering är given, är den inte given hos en annan part. Flera lyfter obalansen genom att ta Älvstranden Utveckling som exempel, då bolaget genom sitt ägardirektiv fick ett uppdrag att arbeta för att förverkliga vision Älvstaden. Det gör att Älvstaden är en prioriterad fråga för bolaget men inte nödvändigtvis för andra aktörer. En av de intervjuade från Älvstranden Utveckling sa såhär:

Vi har fått ett tydligt ägardirektiv. Vi ska genomföra visionen i samverkan med de andra. Men de andra har ju inte något liknande uppdrag. För dem är Älvstaden ett projekt i mängden av allt annat de håller på med.⁸

⁸ I skrivande stund är Älvstranden Utvecklings framtid under utredning och i dagsläget osäkert.

Att som ledamot sitta i ett stort antal styrgrupper innebär rimligen en svårighet att prioritera mellan de olika styrgrupperna och projekten som pågår. Samtidigt är det upp till ledamöterna att göra den typen av prioriteringar och kanske kan en form av prioritering skönjas genom att det över tid blev det allt vanligare i intervjuer att ifrågasätta varför det var så bråttom att komma igång och att ekonomin måste beaktas tydligare. Sådär sa en intervjuperson:

Låt det ligga ett tag. Marken ruttnar inte. Den kommer absolut att kunna exploateras men som det är nu så har vi alldeles för många grytor på spisen samtidigt. Vi hinner inte med att röra runt i alla. [...] Och sen tror jag att man måste tillåtas att ifrågasätta utifrån hur tjock plånboken är. Det är smärtsamt att höra. Men nästan behöver vi verkligen vara realistiska och ta ansvar. (Ledamot Styrgruppen 2018)

För att visa allt som är på gång i Älvstaden och som möjligt underlag för prioritering beskrevs utvecklingen av färdplanen ha varit viktigt, ett dokument som utgör en konkretisering av Älvstaden och som omarbetas och uppdateras varje år. Med det sagt var flera intervjupersoner också kritiska till att färdplanen innehöll för mycket olika delar, var för långt samt att det var svårt att veta hur den skulle användas. Styr den utvecklingen eller är det endast en lägesbeskrivning? Svaret är att den är en lägesbeskrivning, men även lägesbeskrivningar får konsekvenser då de anger tonen och kommunicerar en bild av vad som skall ske framöver. En av intervjupersonerna menade att färdplanen är en produkt som många har åsikter om och som inte alla kommer att vara nöjda med oavsett hur dokumentet utvecklas.

Att vara tillräckligt bra

En annan utmaning som tas upp av flertalet intervjupersoner är att det är svårt att veta hur väl man lyckas med förverkligandet av Älvstaden. Anledningen är att ett syfte med en vision är att den skall vara ett framtida önskeläge, men hur vet man under tiden att det som görs leder närmare detta läge, och om visionen är ouppnåelig, hur avgör man då när det som gjorts är tillräckligt bra? Flera intervjupersoner poängterar att det pågår mycket bra i staden, det byggs och det planeras för fullt, men alla de ambitioner som finns i visionen kanske inte ens är möjliga att nå. En av ledamöterna i styrgruppen sa exempelvis såhär:

Vi uppnår inte alla krav och alla nyckeltal. Men det blir tillräckligt bra. [...] Vi uppnår inte precis alla mål, men det blir bra att bo här. (Ledamot Styrgruppen 2018)

Organisationen kanske misslyckas med att nå målen, men resultaten blir bra. Avsaknad av måluppfyllelse måste således inte ses som ett misslyckande men återigen visar detta på behovet av prioritering, annars finns risken att det byggs in en *känsla* av misslyckande i organisationen. Aron Wildawsky (1973) beskrev detta när han menade att planering har "misslyckats överallt där det har testats"⁹, just eftersom om planering ofta omfattar alldeles för mycket, vilket samtidigt gör det i princip omöjligt att lyckas fullt ut. Målstyrning och måluppfyllelse är dessutom ännu mer utmanande inom samverkansorganisationer då de samverkande parterna har *olika* mål som de styrs och utvärderas genom. Denna diskrepans är en förklaring till att gemensamma prioriteringar är svårt, och det kan också vara känsligt att vara helt transparent kring hur prioritering görs. En av intervjupersonerna sa:

Det är känsligt. På något sätt blottlägger ju det hur vi prioriterar och vem vi lyssnar på när vi ska prioritera. Vi lyssnar på vår hempolitik. Min nämnd har en helt annan prioriteringslista än vad [annan nämnd] har. Och det blir tydligt att politiken behöver enas. För det är först då vi får alla kuggarna att dra åt samma håll. Idag drar vi åt lite olika håll. Och det kanske funkar bra. Det kanske funkar tillräckligt bra att man gör så. (Ledamot Styrgruppen 2018)

Citatet sätter fingret på att visionen, för att kunna fungera som inriktning, måste brytas ned och diskuterats genom att tydliggöra målkonflikter, beroenden och hur prioriteringar görs. Detta måste göras tillsammans över gränser med politiken som de som avgör, politiken måste medvetandegöras om de dilemma som tjänstepersoner ställs inför.

9 "Planning fails everywhere it has been tried." (1973:128)

Utmaning 2: Förverkligande av visionen genom samverkan

Samverkan nämndes som en utmaning redan 2012 och det pratas nu, 2021, om samverkan som en av de svåraste delarna av arbetet med Älvstaden. Det finns flera förklaringar till att denna organisationsform har varit svår, där en handlar om ambitionen och mängden av allt som skall ske inom stadsutvecklingen i Göteborg. Denna stora ambition sätter press på organisationen, en press som aldrig tidigare har upplevts, detta samtidigt som förutsättningarna eller resurserna inte anges har förändrats i samma takt. En av intervjupersonerna liknade detta med Volvo:

Det är ju som om styrelsen på Volvo skulle säga till Vd:n att ja nästa år ska du bygga tre gånger så många bilar och ta fram åtta nya modeller och göra det i samma fabrik. Med samma resurser.

En annan förklaring är att aktörerna faktiskt arbetar mer tillsammans över gränser än någonsin tidigare, vilket medför att målkonflikter uppkommer tidigare. Detta är givetvis bra, men det är arbetsamt. Att hantera målkonflikter sliter, en av intervjupersonerna sa 2018 så här:

Det är ju väldigt många som har haft oerhört höga krav på sig själv och på att vi ska komma framåt. Och driver det. Och vi har ju liksom... Och när du då inte kommer fram, ja så blir det ju frustration och det blir tråkigt.

Dessa två förklaringar är inte heltäckande, ledamöterna av styrgruppen berättade i intervjuer att de träffas i många olika sammanhang och det är ofta samma personer som sitter i olika styrgrupper tillsammans. Samverkan och styrgruppsarbetet beskriver de fungerar för det mesta, men i Älvstaden har det "hackat". Att det just "hackat" i Älvstaden, fast samma personer samverkar i andra sammanhang, i andra styrgrupper, betyder att det inte har med individerna

att göra, utan med struktur och organisation. Har med det frågornas natur att göra, att just stadsutveckling är ett område där många viljor ska enas, och när det läggs på tidsparametrar samt ekonomiska faktorer till höga kvalitetskrav, ställda av visionen, blir det svårt? Svårare än inom andra områden?

Att det är just en vision som skall vara styrande är troligtvis en parameter som försvårar. I samverkanslitteratur pekas det på betydelsen av att ha en gemensam bild av uppgiften, en delad bild av nödvändigheten av att samverka. I intervjuer över de 10 åren framgår att detta har varit en brist. En av ledamöterna i ledningsgruppen som tog fram visionen sa då att ”det är alltid ett uppdrag att tolka uppdraget”, och med facit i hand förefaller det som att det inte gjordes ordentligt då många pekar på att just uppdraget har varit otydligt. En anledning till det kan ha varit tidspress, 2021 pressade på och precis som en av intervjupersonerna påpekade kräver samverkan tid för att fungera, då det ofta finns en artighet inledningsvis, innan de individer som är med känner varandra. Därtill beskrev intervjupersoner hur Älvstadsorganisationen, där samverkan förväntades ta plats, var otydlig, och har gjort att organiseringen har diskuterats löpande under åren. En återkommande otydlighet var skiljelinjen mellan linjeorganisationen och samverkansorganisationen, och att avgöra vilka beslut som fattas var och när. Eftersom denna gränsgång ansågs vara otydlig var det också flertalet intervjupersoner som menade att styrgruppens roll var otydlig, vad fattar de för beslut, hur och när? Och är styrgruppsledamöterna där för att representera sitt perspektiv: sin förvaltning eller bolag, eller är de del av en gruppering med ett gemensamt mål? Då detta gemensamma mål upplevs inte ha funnits, är otydligheten inte förvånande. Kortfattat innebär en avsaknad av mål och ett otydligt uppdrag också en otydlighet av rollen, som i sin tur kan leda till en ovilja att kompromissa, för att vilja och motivera vissa prioriteringar och kompromisser måste man veta varför. Med andra ord: saknas gemensam målbild blir delarna viktigare än helheten. Och denna otydlighet sprider sig vidare; är det otydligt på högsta nivå, inom styrgruppen, är det också svårt att ge tydliga inriktningar till projektledningsgruppen, som i sin tur har svårt att vara tydlig till projektledare och projektchefer. Därför är detta en ledarskapsfråga.

Så många beroenden

Att peka på vad som utmärker Älvstaden hade kanske varit enklare om Älvstadsfrågorna hade kunnat isoleras till just Älvstadsorganisationen, men frågeställningar och involverade individer rör sig ständigt över stadens interna och externa gränser. Detta medför att informationsdelning och kommunikation är

en utmaning – och en nyckel för fungerande samverkan (se exempelvis Vangen, 2017). Att frågor rör sig mellan olika forum medför att det är svårt att veta vad som har behandlats på andra möten och vilka som då har medverkat. En av de intervjuade ledamöterna i styrgruppen sa: ”det hände ju rätt ofta att man hade hörde: ’Ja, men det har vi ju bestämt’. ’Vilka är vi? Ja, då var du inte med.’” Att så är fallet skapar givetvis en viss tröghet för styrgruppen och också en frustration för dem som kommer till möten, tror att de är förberedda men så har frågorna redan rört sig i en viss inriktning utan deras vetskap. Just eftersom de frågor som rör Älvstaden inte kan isoleras till Älvstaden, eller bara har med Älvstaden att göra är detta dock svårt att komma till rätta med. En annan ledamot beskrev situationen på följande vis:

Direktörerna träffas i lite olika mötesforum hela veckan. Och det är faktiskt helt omöjligt, det kan jag förstå, att inte prata om Älvstaden när dom råkar ses i nåt annat sammanhang. Om inte annat vid fikan liksom: ’Ja du vet det där som hände, bla, bla, bla liksom’. Samtalet börjar och slutar inte på det mötet, utan samtalet börjar på det mötet och fortsätter på det mötet och det mötet och det mötet.

Informationsdelning är också utmanande i ett samverkanssammanhang eftersom vad som sker inom Älvstaden måste föras vidare till linjeorganisationen och då är det en fördel om den informationen är tydlig. Denna utmaning diskuterades av intervjupersonerna och en av dem beskriver hur styrgruppen över tid insåg att vad de egentligen kan göra är att samordna beslut. Men även detta samordnande av beslut tar tid, det tar tid att diskutera sig fram till en lösning, att hitta kompromisser och gemensamma lösningar, tid som inte alltid finns. I intervjuer finns det också dem som ifrågasätter om det ens är någon poäng att styrgruppen skall komma överens i frågor där de per definition har olika intressen: ”Jag tänker att det är ju inte nån poäng att alla dom här [ledamöterna i styrgruppen] ska vara överens. För det är ju politiken som ska ta ställning till hur det ska vara.” (Projektchef). Citatet pekar på en specifik svårighet när det gäller samverkan inom offentliga organisationer, den politiska dimensionen.

Samverkan och politik

Som konstaterades ovan var en specifik utmaning i processen att formulera vision Älvstaden att engagera politiken i ett tidigare läge än vanligt. Anledningen till att engagera dem tidigare i processen var dels att få deras synpunkter men

också för att de skulle få insikter om de dilemman och målkonflikter som finns i att skapa en hållbar stad. Dock var detta engagemang svårt att få till i praktiken, något som inte är unikt för Göteborgs stad. Torfing och Ansell (2017) menar att samverkan mellan olika organisationer inom offentlig sektor medför att avståndet mellan politik och tjänstepersoner ökar. Detta då politiken styr vertikalt medan samverkan sker horisontellt, med andra ord kan politiken inte styra samverkan som de styr förvaltningarna. Den politiska situationen i Göteborg stad, med starka facknämnder, är en faktor som gör samverkan svårare än vad det kanske hade behövt vara och är något som de allra flesta intervjupersoner kommer in på. Intervjupersoner berättar att om den egna nämnden vill prioritera något, är det svårt att som tjänsteperson driva igenom en annan prioritering, även om de kan se att det skulle gynna Älvstaden som helhet. Att kompromissa är därför svårt och kanske inte heller alltid bör göras, ibland måste politiken ställas inför valen: politiken bör ibland avgöra frågor där det är svårt att hitta gemensamma lösningar. Dock är det tydligt i intervjuer att det finns en osäkerhet förknippat med när och hur frågor skall tas upp politiskt, en osäkerhet angående när frågorna är redo att föras vidare och hur de kommer att tas emot. Här har också intervjupersonerna något olika idéer, det finns de som anser att samverkansorganisationen har en uppgift att lösa målkonflikter medan andra anser att politiken borde komma in tidigare. Ett exempel på detta är de skrivningar om Frihamnen och de delar som i visionen anges vara klart till år 2021. Eftersom det finns formulerat i visionen är det ett politiskt beslut, fattat av Kommunfullmäktige. Det är således ett beslut som styrgruppen inte har mandat att ändra på menade en av intervjupersonerna:

Styrgruppen äger ett mandat att lyfta upp till politiken och säga att vi ser ett stort riskscenario i detta, vi tror inte att det är möjligt med de resurser vi har med den situation som är. Och vi ber om att få ändra det här beslutet. Men beslutet är inte styrgruppens.

Andra menade dock att visionen är just en vision, en önskad framtid och en ledstjärna och inte något som skall förverkligas i detalj, och därför måste inte politiken kopplas in på alla beslut. För att förtydliga kopplingen till politiken och skapa ett tydligare ansvar övertog Stadsledningskontoret ordförandeposten i Älvstadsorganisationen, en förändring som i intervjuer genomgående beskrevs som bra. Det ansågs bra att någon pekades ut som ansvarig, även om förändringen inte gav Stadsledningskontoret mer formella mandat. Intervju-

personerna menade att det över tid också blev uppenbart att organisationen behövde förändras och förtydligas och en del av denna lösning kom att bli ett Portföljkontor.

Portföljkontoret – lösningen på otydligheten?

Portföljkontoret antogs först i interim form under 2018, för att sedan permanentas i september år 2019. Det interimiska kontorets uppgift var att förbereda för en permanent form genom att göra en nulägesanalys samt identifiera hinder för att nå det önskade läget. I den rapport som togs fram innan etableringen av det interimiska kontoret står det att ” Det interimiska portföljkontoret ska lösa frågor kring roller, mandat och ansvar inom organisationen, samt presentera arbetsätt och processer för hur organisationen arbetar, vilka verktyg som ska användas och vad som behöver utvecklas ytterligare.” Uppgiften för Portföljkontoret var således att skapa en tydlighet och hade således en gedigen uppgift. I den rapport som det interimiska kontoret senare presenterade beskrevs 9 principer för hur arbetet skulle ske:

1. All samverkan gällande Älvstaden sker inom ramen för portföljorganisationen
2. Myndighetsfrågor inom den fysiska planeringen hanteras inom ramarna för GEM-modellen
3. Portföljkontoret arbetar med den övergripande samordningen av Älvstaden som helhet
4. Portföljstyrgruppen är högsta organ för samverkan
5. Portföljkontoret arbetar med att leda samverkan och förse portföljstyrgruppen med beslutsunderlag
6. Arbetet för att genomföra Vision Älvstaden organiseras i huvudprogram
7. Varje huvudprogram har en huvudprogramledare, en huvudprogramägare och en huvudprogramsstyrgrupp
8. Arbetet i huvudprogrammen organiseras genom underliggande program, projekt och uppdrag
9. Direktiv utfärdas för att beskriva förväntad leverans och besvaras med en plan

De nio punkterna utgör en form av efterfrågad tydlighet och en struktur för arbetet framöver. Samtidigt skapades också en ny nomenklatur, Styrgruppen blev

Portföljstyrgrupp, Projektledningsgruppen togs bort, istället skapades Portföljkontoret som bemannades med individer från de samverkande förvaltningarna och bolagen, delprojekten blev huvudprogram och till dem tillsattes styrgrupper och en tydligare organisering baserat på projektstyrningsverktyget XLPM. Den nya organiseringen beskrivs ha inneburit en tydlighet, huvudprogrammen har liknande organisering, vilket underlättar jämförelser och gemensam förståelse. XLMP skapar en tydlighet angående när beslut är nödvändiga och pekar ut ansvar. Alla intervjupersoner som intervjuades 2018–2020 är således positiva till denna förändring, men frågor kvarstod angående Portföljkontorets roll och uppdrag, en roll som innebär ett stort ansvar, men utan ett större mandat än tidigare. Portföljkontoret har som uppgift att agera över stadens gränser, och leda samverkan, något som gör att de individer som arbetar i Portföljkontoret måste hantera dels hela-staden-logiken men också hantera den kultur som finns i de olika förvaltningarna och bolagen. Portföljkontoret kan beskrivas som en hybridorganisation, där de som arbetar där har en hybrid, ”two-way-window”-roll (Llewellyn, 2001). Inom tidigare forskning beskrivs denna roll ofta innehas av individer med en professionell bakgrund som tar sig an ledande roller, något som underlättar för dem att röra sig mellan olika grupper och organisationer. Att kunna agera genom the ”two-way-window” medför att de har en viktig roll i att reducera motstånd till pågående förändring och uppmuntra till implementering av reformer och adaptering av förändringsarbete, dock är det en utmanande roll och mycket personligt ansvar faller på individen. Portföljkontoret, och de som arbetar här kan sägas inneha en sådan roll, tjänstepersoner här har att hantera olika former av logiker, målkonflikter och kulturer. Detta beskrivs nedan, och resonemanget inleds med en beskrivning av hur det övergripande syftet inledningsvis förstods och en redogörelse för de diskussioner som föregick permanentandet av Portföljkontoret år 2019.

Uppdraget revisted

I intervjuer beskrev de som först arbetade i den interimiska formen av Portföljkontoret uppgiften övergripande på följande sätt: ”Att inte fundera på vad som är för mitt bästa utan vad är det som är bäst för staden.” Portföljkontoret skulle vara ett forum till för att stödja stadsutvecklingen och medarbetarna här skulle vara de som tänker långsiktigt i situationer där det kan vara svårt att ”hålla höjden om det samtidigt brinner bakom knuten” som en intervjuperson uttryckte det. Det fanns inledningsvis höga förväntningar på vad Portföljkontoret skulle kunna åstadkomma: en förhoppning om att målkonflikter skulle lösas och

prioriteringar äntligen ske. Portföljkontoret representerar, som intervjupersonen ovan indikerade, ”hela-staden-perspektivet” och en annan intervjuperson menar att de har en roll som innebär att de bör säga ifrån om de tycker att helhetsperspektivet missas i diskussioner. Härigenom blir de också en kontrollfunktion, som reagerar och faciliterar diskussioner mellan olika perspektiv och intressen. De flesta av intervjupersonerna kom in på mandatfrågan, där Portföljkontoret fick ett uppdrag att leda arbetet, men inga mandat att styra, men att de samtidigt känner av andras högt ställda förväntningar på att de ska kunna avgöra frågor – fast att de saknar formella mandat.

Portföljkontoret var efterfrågat och den första uppgiften blev att bemanna kontoret med rätt kompetens, något som helst också skulle ske snabbt. Intervjupersonerna pratade om vikten av att alla perspektiv, det vill säga de olika förvaltningarna och bolagen representerade inom Älvstadsorganisationen, också fanns med i Portföljkontoret, och om vikten av att det fanns individer här som hade tid att arbeta inom kontoret. Men bemanningen tog tid och diskussioner på flera olika nivåer hölls, bland annat angående vilken typ av medarbetare som skulle passa bäst att ingå i Portföljkontoret. En av ledamöterna i Portföljstyrgruppen kommenterade diskussionerna som hölls där på följande vis:

Alltså det blir ju jättetydligt när vi gjorde den rundan [alla ledamöter fick säga hur de hade tänkt sig att bemanna kontoret], och det finns inget rätt eller fel. Det är bara intressant hur vi har tolkat uppdraget, någon hade ju bemannat hela Portföljkontoret, och nästa bara 'nä men jag har inga resurser att stoppa in. Jag kan bidra med kompetens'.

Diskussionen handlade om på vilket sätt bemanningen skulle ske, genom kompetens, som kunde vara olika personer över tid och när det behövdes eller faktiska resurser som avsattes för att arbeta i Portföljkontoret på en viss procent av sin tjänst. Att det fanns olika inställningar här skapade frustration. En annan av ledamöterna i Portföljstyrgruppen kommenterade att detta problem uppstod och förklarade det med att man inom Älvstaden saknade en gemensam resursallokeringsprincip:

Vi måste ha en gemensam resursallokeringsprincip inom Älvstaden. Vi har inte det idag och det innebär att den som sätter minst resurser, minst människor på att driva fram det här blir dimensionerade. Den förvaltningen blir frustrerad för att man inte kan leverera fullt ut. Dom som har möjlighet

att sätta ytterligare resurser blir frustrerade för att folk har inget att göra. Och dom i mitten blir frustrerade för att ingen är nöjd.

Att det beslutades att inte ge Älvstaden en egen budget, utan att alla medel skulle gå från de ingående parterna skapade alltså nu, många år senare, problem. Återigen ansågs en förklaring till, från vissa håll, oviljan att bemanna kontoret bero på att Portföljkontorets roll ansågs vara otydlig. Till exempel pratade intervjupersoner om att det var otydligt angående hur Portföljkontoret förhöll sig till Stadsledningskontoret, och vad skillnaden var mellan att vara en portfölj och att inte vara det? Flera av intervjupersonerna diskuterade att det i Portföljkontoret behövs bemanning för att ha tid och utrymme att arbeta operativt men att det finns en övervikt mot att arbeta strategiskt. I skrivande stund ser bemanningen ut som så att de flesta som arbetar i Portföljkontoret innehar chefspositioner, och intervjupersonerna menar att det finns fördelar med det eftersom de individerna då tar med sig ett organisatoriskt mandat till portföljen, men problemet är att de inte hinner arbeta mellan mötena, något som gör att det operativa arbetet blir lidande. Det bör också poängteras att även om intervjupersoner menar att Portföljkontoret innebar ett förtydligande, det finns nedskrivet vad de ska göra och hur de skall arbeta, så kvarstår argumenten om otydlighet. Om en tillbakablick över de tio åren som Älvstaden har beforskaturs görs blir det dock tydligt att detta argument har använts genomgående, själva visionen var ett svar mot en otydlig organisation i staden och avsaknad av tydlig viljeriktning. Den organisation som skapades 2012 ansågs vara otydlig, och även nu tio år senare är det just otydlighet som beskrivs som problem. Det efterfrågas ständigt en tydlighet, en tydlighet som i en komplex organisation som en stad förefaller omöjlig att få till. Är det kanske något annat som saknas?

Mellan strategiskt och operativt arbete

En del av den tidigare diskuterade otydligheten handlade om vad för frågor som skall behandlas var och av vem. Flertalet intervjupersoner pratade just om en skiljelinje mellan strategiska och operativa frågor och om svårigheten att hitta en bra balans dem emellan. Ett problem är att det finns en risk att många vill ägna sig åt strategiska frågor, medan det som behövs är operativt arbete. I formeringen av Portföljkontoret beskrivs det ha varit en utmaning att både försöka skapa en struktur och organisering för Portföljkontoret och samtidigt fånga alla "de akuta bollarna". Detta har också varit uppenbart på Portföljkontorets möten, där det å ena sidan pratas om strategiska prioriteringar, som sedan

landat ner i operativa frågor. Detta innebär också en risk för ett överfokus på just organisationsfrågor, att frågor organiseras snarare än löses.

En av Portföljkontorets uppgifter är att förbereda frågor till Portföljstyrgruppen och skapa en planering och strategisk inriktning, att vara förberedda och hantera frågor innan dess att de akut behöver behandlas. Det kan tyckas paradoxalt att för att få ordning på organiseringen behövs ytterligare en organisatorisk nivå och detta har också kommenterats av intervjupersoner, att Portföljkontoret, och egentligen hela Älvstadsorganiseringen, är en överbyggnad och för att det skulle fungera skulle det krävas att andra beslutsforum samtidigt togs bort. Organisationsforskaren Karl Weick har pekat på att just detta att ta bort saker är svårt inom moderna organisationer, något som gör att rutiner och organisationsformer finns kvar för länge. Andra har argumenterat för att olika styrsystem ofta lever kvar i 'lager', det vill säga att gamla inte tas bort när andra tillkommer. Detta innebär i sin tur en otydlighet och en hybriditet för de som arbetar här (se Iacovino et al., 2017). Ett exempel som intervjupersonerna lyfter är den inledande indelning i sju delområden som gjordes när vision Älvstaden antogs, något som har gett vissa organisatoriska förutsättningar då alla delområden måste organiseras och resursättas utifrån den organiseringsprincipen. Men, precis som intervjupersonerna påpekar är delområdena beroende av varandra och frågor rör sig mellan delområdena, vilket skapar problem och, kanske onödiga, gränser. Organisatoriska gränser innebär också en risk för att frågor ramlar mellan stolarna, det vill säga att det finns frågor som ingen naturligt har ansvar för. Även här har Portföljkontoret ett viktigt uppdrag, att fånga frågor som annars riskerar att hamna mellan stolarna. I praktiken innebär det att tydliggöra ansvar, eller åtminstone peka på att någon borde ansvara för en viss fråga.

Mellan struktur och kultur

Flera av de intervjuade från Portföljkontoret menar att organisationskulturen är den största utmaningen och att Portföljkontoret kan arbeta med organisationsfrågor och skapa struktur hur mycket som helst men om inte organisationskulturen också förändras kommer inte förändring att ske. En intervjuperson pekade på att en organisation inte är mer legitim än hur den uppfattas av medarbetarna och en annan sa: "Man behöver prata om saker för att det ska få fäste och det tar sin tid men det är minst lika viktigt som att ta fram en rapport." Den starka organisationskulturen som finns i linjeorganisationen har gjort det

svårt att nå fram med visionens budskap menar en av intervjupersonerna och berättade:

Jag sa, vi behöver jobba tillsammans i staden, men svaret blev: 'Det här är inte vision Älvstaden. Det här är [förvaltning]. Vi jobbar med dom här sakerna.'

Portföljkontorets medarbetare är tydliga med att de inte kan "lösa" kulturfrågan, däremot kan de precis som med ansvarsfrågan tydliggöra problematiken och har härigenom en viktig kommunikativ roll. Samtidigt är kulturfrågan något som har diskuterats som avgörande under hela processen, och även om det finns en positiv utveckling, så går det långsamt. En av intervjupersonerna sa:

Åtta år senare och fortfarande har vi samma typ av problemställningar som vi hade 2012. Och det jag tycker att det känns lite olustigt är ju att vi håller ju på att gå miste om att ta vara på möjligheten som vi pratade om.

När svårigheterna med att förändra organisationskulturen beskrivs är det framförallt förhållandet mellan linjeorganisationen och samverkansorganisationen, dvs. Älvstadsorganisationen, numer Portföljorganisationen, som tas upp. Som beskrevs ovan har förhållandet mellan dessa två under hela perioden uppfattats som otydligt: otydligt angående vilka beslut som fattas var och hur de två olika strukturerna kompletterar och var de överlappar varandra. Intervjupersonerna pekar på att det möjligtvis hade varit enklare att hantera vissa frågeställningar om de i Portföljkontoret rent fysiskt hade suttit tillsammans, en uppfattning som fanns redan år 2014. De parallella processerna, det vill säga linjeorganisationen och Portföljorganisationen, innebär också att det finns parallella utvärderings- och mätsystem. En av intervjupersonerna pekar på att det borde finnas ett system som utvärderar hur bra samverkan fungerar för att få de gemensamma delarna att värdesättas mer. Denna insikt överensstämmer bra med andra som har pekat på att samverkansorganisationer, för dem som arbetar inom dem, ger upphov till dubbla "accountabilities", det vill säga att man är ansvarig för både det som sker i hemmaorganisationen och det som sker inom samverkansorganisationen men att detta inte sällan kommer i konflikt med varandra (Schillemans, 2016). Tidigare forskning har också visat att det innebär att personer i dessa samverkande roller känner sig pressade från olika håll samtidigt (Pellinen et al., 2018).

Mellan administration och politik

Portföljkontoret har en betydande roll gentemot politiken, genom att förbereda ärenden och ansvara för rapporteringen till politiken genom exempelvis färdplanen. Portföljkontoret har också en viktig roll gentemot förvaltningar och bolag för att förtydliga när något behöver tas upp politiskt. Portföljkontorets placering på Stadsledningskontoret kan ses som ett led i att skapa en närmare relation mellan Älvstadsorganisationen och den politiska styrningen. Intervjupersonerna är också överens om att det är bra att Stadsledningskontoret har fått en tydligare roll i Älvstadsarbetet, att som neutral part kunna ta ansvar för att saker kommer upp till politiken som skall det och att andra frågor hittar en lösning. Stadsledningskontoret har dock inte mandat att styra eller bestämma över de andra parterna, vilket innebär att de måste hitta andra sätt att skapa framdrift i frågor, vilket är en utmaning. Dock menar intervjupersoner att Stadsledningskontoret har en helhetssyn som gör att placeringen av Portföljkontoret är logisk. I intervjuer pratas det om utmaningen i att ha ett ansvar för frågor men att sakna mandat, något som innebär att medarbetare i Portföljkontoret måste skaffa sig mandat på andra sätt, det gör att det finns en risk att de positionerna blir personberoende. Några av intervjupersonerna pekar också på att det ibland uppstår ett ansvarsproblem när projekt närmar sig ett läge då det måste fattas beslut, här kan Portföljkontoret återigen vara en viktig part för att tydliggöra vad som behöver göras.

Mellan vision och genomförande – vad är Vision Älvstaden 2021?

Att utgå från ett hela-staden-perspektiv landar i diskussioner om vad visionen står för idag. Mycket har hänt sedan 2012 och de allra flesta som arbetar inom och med Portföljkontoret var inte med när visionen skrevs. Det är också en ny politisk styrning i staden jämfört med 2012 och det finns andra ekonomiska förutsättningar nu än vad det fanns då. Detta gör att själva visionen diskuteras och ifrågasätts. Ansvarsfrågan kommer i ljuset, det är enkelt att inte känna ansvar för en vision som någon annan har beslutat om för ganska länge sedan, och kanske finns det anledning att åter diskutera visionen och dess innehåll. Kanske är det problematiken med ansvarsfrågan som har inneburit att så mycket fokus på att realisera visionen har blivit organisationsfrågor: hur något skall göras och vem som ska göra det diskuteras mer än *vad* som ska göras. Dessutom pratas det inte vision på samma sätt som det inledningsvis gjordes, en av intervjupersonerna sa att: ”Jag har inte, så länge jag har varit med, hört i Portföljstyr-

gruppen att man har pratat vision.” Styrgruppen är upptagen med att diskutera praktiska frågeställningar kopplat till genomförandet.

Andra diskuterar visionens rimlighet och aktualitet, en av intervjupersonerna sa exempelvis: ”Jag förstår att visionen var en demokratisk process men snart är den så gammal så, är det verkligen vad göteborgaren vill ha idag?”. Och en annan intervjuperson sa:

Man har aldrig vågat ta i frågan, upplever jag, är det realistiskt att göra så här mycket? Är det ens möjligt? Utan man har liksom låtit politiken trycka in uppdrag i organisationen utan att ens reflektera om det går att få en output av så mycket.

Eftersom arbetet med att förverkliga visionen har pågått en länge tid finns det således de som inte känner ett ansvar för visionen men det skall dock påpekas att samverkan beskrivs ha blivit bättre över tid. Medarbetare på olika förvaltningar och bolag arbetar mer tillsammans nu än för tio år sedan. Dock pekar några av intervjupersonerna på att anledningen till att samverkan fungerar bättre inte går att härleda till organiseringen utan att kritiska situationer har framtvingat nödvändighet av att arbeta tillsammans. Ett exempel som nämns här är planarbetet i Frihamnen och det omtag som gjordes där, när planarbetet pausades var det för många en frustrerande situation men det som kom ut ur det blev bra. Kritiska situationer likt den har inneburit att stadens olika förvaltningar och bolag måste samverka, prioritera och fatta beslut och medarbetare har här sett nödvändigheten av att samverka. Dock är intervjupersonerna överens om att det hade varit bättre om det kunde samverkas mer på ett tidigare stadium, och inte i ett ’släcka bränder läge’. Samverkan är som en av intervjupersonerna från Portföljkontoret klokt pekade ’bara ett sätt att organisera sig’, dvs. frågorna, de skilda perspektiven och målkonflikterna finns kvar. Att byta arbetssätt och införa ny metodik och begrepp kommer oftast med en tröghet och ett motstånd, en ovilja och ibland oförståelse till varför något måste förändras. Detta kommer också av att det finns en stor arbetsbelastning i staden. En av de intervjuade sa:

Vi är väldigt trötta och har väldigt mycket frågor. Och mycket brinner liksom. Då orkar man inte ta till sig nya arbetssätt. Att utveckla nånting samtidigt som man knappt har tid till att lösa eller släcka bränderna. Alltså är det ens rimligt att begära det?

Mellan höga ambitioner och ekonomiska ramar

De arbetsuppgifter som Portföljkontoret inledningsvis gavs var brett formulerat något som har inneburit att medarbetare har fått arbeta fram en gemensam bild av vad de förväntas göra. En av intervjupersonerna säger att det till exempel stod att de skulle arbeta med "ekonomi", och kommenterade det såhär:

Jag tycker det är helt underbart, för vilken ekonomi? Vad lägger vi i begreppet ekonomi? Alltså det är ju väldigt härligt. Dessutom säger vi på helheten, det är ännu värre.

Just det ekonomiska uppdraget som har lagts på Portföljkontoret beskrivs i intervjuer vara viktigt, då de kalkyler som tidigare gjorts inom delprojekten inte har bedömts varit tillfredställande och flera intervjupersoner menar över lag att det i staden finns behov av mer kompetens inom ekonomi. Intervjupersonerna har dock delade meningar om den ekonomiska styrningen inom Älvstaden, alla är överens om att det måste finnas en ekonomisk styrning, men flera betonar att ett allt för stort fokus på ekonomi innebär en risk att de kvaliteter som från början planerades inte kommer att bli genomförda. En av de intervjuade frågade sig exempelvis: "det kanske blir dyrt, men det blir bra?" Och på samma tema frågade sig en annan intervjuperson: "är det dyrt eller är det bara mycket pengar?". Frågorna sätter fingret på att, visst, det måste finnas en ekonomisk rimlighet men staden måste också värdera vad man får ut av satsade medel, blir det en bra stad? Flera intervjupersoner efterfrågar en diskussion om ekonomi som innefattar mer än siffror, en av dem sa: "Det är ju inte en förlust bara för att det står minus i en kalkyl." I samband med diskussion om den ekonomiska styrningen menar flera intervjupersoner att man tidigare borde ha räknat på vad det kostar att genomföra visionen, att dessa diskussioner kommer för sent, och då blir det ekonomin som "vinner". Detta går att koppla samman med diskussionen ovan angående vad visionen är nu och att det borde diskuteras mer, eller kanske rentav gjorts ett omtag. En vision 2.0, då relationen mellan vad staden vill och vad ekonomin tillåter hade kunnat tydliggöras. Och givet de ramar som finns, hur prioriteras det då?

Diskussion – vad kan vi lära av Älvstaden?

I denna rapport sammanfattades utmaningarna med att förverkliga vision Älvstaden till två övergripande: att vara styrd av en vision med höga, men abstrakta, ambitioner samt att göra det i samverkan över organisatoriska gränser. Samverkan i dagens moderna offentliga organisationer förväntas ofta lösa många problem samtidigt och ofta anses samverkan vara bra bara för att den sker (Vangen, 2017). Och visst innebär en bred uppslutning av aktörer en möjlighet till nya lärdomar och erfarenheter, men samtidigt innebär den breda uppslutningen att beslutsfattande blir svårt och tar lång tid samt att det finns risk för att de samverkande parterna fastnar i diskussioner av hur olika begrepp, mål eller inriktningar skall tolkas. Detta speglar den klassiska organisationsparadoxen mellan inkludering och effektivitet, att vara både och samtidigt är svårt. I Älvstaden är detta synligt då många intervjupersoner efterfrågar tydlighet, och att de parallella organisatoriska systemen inte skall konkurrera med varandra utan stötta varandra. En nyligen avslutad studie om samverkan för en mer effektiv integration visade att samverkan för en del av de medverkande ställde till det mer än det faktiskt var en hjälp, medan de parter som redan samverkade sedan tidigare kunde hitta nya och bättre lösningar genom medverkan i samverkansprojekt (Brorström och Diedrich, 2020). En slutsats som kan dras av det är att samverkan fungerar när det finns något att vinna på den för de ingående parterna, men när den upplevs som ett parallellt system kommer det snarare leda till konflikter. Här är det viktigt att inte underskatta de individer som finns med, de samverkar och vill skapa de bästa lösningarna även om de inte 'tvingas' att göra det. Då vision Älvstaden också innefattade en tidsplan för när olika delar skulle vara färdigställda, och samverkan fick forceras fram var samverkan möjligen ännu mer utmanande för de medverkande, något som intervjupersonernas berättelser vittnar om. Det finns två lärdomar att göra här inför framtida satsningar.

- Tydliggör *varför* det är viktigt med samverkan och vad målet med samverkan är, inte bara vad målet med projektet är. Samverkan måste kännas meningsfull.
- En vision är en ideal bild av en framtida önskad tillvaro och går inte att styra efter, en vision måste *konkretiseras*, något som också hade underlättat samverkan och kompromisser.

Samverkan behöver styrning och ledarskap

Att samverka över gränser inom Göteborg stad är utmanande då staden är organiserad i starka fackförvaltningar och bolag med olika uppdrag och därför på förhand skall värna olika delar av staden. Att komma överens på ett övergripande, abstrakt plan är oftast inget större problem, men när det blir mer konkret är det desto svårare (se Brandtner et al., 2017), detta visar svårigheterna med prioriteringar, som hörts under de tio åren. Man skulle kunna hävda att de organisatoriska förutsättningarna för att samverka på förhand gör det svårt. I Älvstaden har denna utmaning medfört att mycket tid har lagts på att organisera frågor, vem ska vara med när och vilka beslut skall fattas på vilken plats? Viktigt att komma ihåg är att den första form av Älvstadsorganisationen som skapades, medvetet skapades utan mandat och budget, visserligen var detta en kompromiss men med en övertygelse om vikten av att inte tappa linje-organisationen. Det innebar också att ingen part är mer ansvarig än någon annan för organisationen, och ingen part har mer mandat än någon annan. I praktiken har detta ställt till det, då litteratur pekar på vikten av att även i samverkan kunna ställa någon till svars, något som ofta diskuteras med hjälp av accountability-begreppet (Schillemans, 2016). Det finns ofta en övertro på samverkan som lösning på problem och ofta beskrivs anledningarna bakom att samverka att frångå de ordinarie arbetssätten och arbeta i en något ”lösare” form, dock visar Älvstaden, och andra fall, att samverkan fungerar bäst om den sker inom ramar som de som medverkar känner igen och kan förhålla sig till. Åtminstone är detta viktigt inledningsvis, att inleda med tydliga ramar, för att sedan kunna släppa dem, snarare än, som det så ofta blir att det är löst i kanterna och sedan går mycket tid åt att skapa ramar. Till det hör att samverkan inte är ett ”quick fix”, det går inte att bestämma att man ska ha förtroende för varandra i en grupp, det är hårt arbete, och av den anledningen är de lösare formerna något som får komma med tiden. Tillit är också något som skapas av handling och inte prat, därav är det viktigt att ha gemensamma uppgifter, att praktisera samverkan och inte

endast prata om den. I Älvstaden är detta synligt genom att intervjupersonerna menade att samverkan fungerade i kritiska situationer, när de blev tvungna och alla ”vann” på att samverka. Att intervjupersonerna alla ansåg att det var bra att Stadsledningskontoret tog över ordförandeskapet i Styrgruppen och var plats för Portföljkontoret visar också på en uppskattad tydlighet, där någon part är ansvarig. Dock skall tilläggas att detta med tydlighet inte är enkelt och vad som uppfattas som tydligt eller otydligt varierar mellan aktörer, och även om vissa ansåg att uppdraget var tydligt, var det inget som var genomgående för alla. Ett sätt att hantera detta är att använda vad Weick (1979) kallade för ”strange conversations”, som innebär att med enkla frågor få de deltagande individerna att förklara vad de anser och läser in i en viss skrivning eller ett uppdrag exempelvis. Detta känns också igen i samverkansstudier som pekar på vikten av att ge utrymme för reflektion (Waardenburg et al., 2019). Att nå fullständig tydlighet är dock inte möjligt, det är ”alltid ett uppdrag att tolka uppdraget” men genom att prata mer om uppdraget och ge mandat när det är möjligt kan organisationen komma en bit på vägen. Viktigt att poängtera är att efterfrågan på tydlighet inte får bli ett argument som används så fort en uppgift är komplex eller svår, all organisering är tvetydig och tolkningsbar.

Lärdomar inför framtiden:

- Samverkan behöver ramar och struktur, men det skapas inte en gång för alla
- Någon behöver ta ansvar för samverkan
- Samverkan är en praktik, något som görs
- Ledarskapet måste stärkas – även i samverkan

Något som hör till diskussionen om ansvar är ledarskapsfrågan, vilket också många intervjupersoner nämner. Som tidigare diskuterats finns en risk i samverkan att ”allas ansvar i praktiken blir ingens ansvar” (Schillemans, 2016). Om det inte finns ett ansvar utpekad är det också lättare att kritisera arbetet som pågår utan att vara konstruktiv och hitta lösningar – man känner helt enkelt inte att det är ens personliga ansvar, utan någon annans. Detta påverkar givetvis organisationskulturen, och här är de högsta cheferna, mellancheferna och alla medarbetare lika viktiga. Kanske är det läge att ta ett omtag av visionen, eller åtminstone diskutera den igen, för att undvika att det finns de som slår ifrån sig ansvaret genom att säga att det som står i visionen inte längre är aktuellt.

Ekonomi vs. Kvalitet

Det finns ett särskilt forskningsintresse för hur hållbarhetsfrågor kan konkurrera med ekonomiska intressen inom offentliga organisationer. Detta har beskrivits som en utmaning då långsiktiga mål och hållbarhetsambitioner konkurrerar med mer kortsiktiga mål, mått och budgetprocesser (se exempelvis Moldavanova och Goerdel, 2018). Denna svårighet beskrivs inte sällan som en utveckling förknippat med New Public Management-reformer, som snarare förespråkar kortsiktig effektivitet framför långsiktighet, som hållbarhet (Osborne et al., 2014). Denna konflikt blir extra utmanande i ett genomförandeläge, när det finns en press på att beslut skall fattas och överenskommelser ske. När vision Älvstaden antogs 2012, och i processen dit, diskuterades den ekonomiska dimensionen i termer av näringslivets roll i staden, snarare än hur de höga ambitionerna skulle förverkligas. Detta har senare kritiserats, men var en medveten strategi för att inte skapa motsättningar inom gruppen som hade att formulera visionen, och för att det antogs orimligt att politiken skulle fatta ett beslut med en prislapp på. En annan anledning är att det var just en vision, men då diskussionen om rimlighet och vad som ska genomföras har dröjt, eller inte alls har tagit plats, har detta blivit ett växande problem.

Ytterligare en anledning till att inte prissätta visionen inledningsvis var att det fanns en uppfattning om att det ekonomiska perspektivet kommer att ta sin plats utan att man pratar om det, och att det därför är bättre att visa på visioner och kvaliteter. Och ekonomin och den ekonomiska diskussionen har tagit plats i diskussioner i staden, men kanske i ett för sent läge. Det handlar om att hitta en bra balans mellan ekonomi och kvalitet, där kvaliteter diskuteras parallellt med ekonomiska förutsättningar. Det är dock inte enkelt att sifferbestämma vad viss utveckling är värd och att visa på att det finns ett värde i en utveckling, även om den kortsiktigt blir en betydande kostnad. Det ekonomiska perspektivet har på senare tid diskuterats mycket i staden och återigen blir det viktigt med tydlighet kring vilka kvaliteter som eftersöks. Om övriga delar av uppdraget är otydligt blir tydligheten i de ekonomiska ramarna lätt det som tar över, eftersom siffror tenderar att ha en övertygande roll inom organisationer (Lapsley och Miller, 2019).

Lärdomar inför framtiden:

- Balans mellan ekonomi och kvalitet måste diskuteras och struktureras tydligare
- Mätssystem för samverkansorganisationen bör bli skarpare

Några avslutande ord

Tio år av att följa utvecklingen i Göteborg, och specifikt i Älvstaden, har gett många insikter och lärdomar. Under de här tio åren har mycket hänt och som organisationsforskare har det inte varit brist på uppslag, hur frågor skall behandlas, beslut fattas och av vem och när har diskuterats nästintill i det oändliga. Organisationen för att genomföra visionen har också förändrats flera gånger, nu senast i det här rapporterade Portföljkontoret. Dock kvarstår en del frågeställningar och utmaningar, som den ständigt närvarande gränsdragningen mellan linjeorganisation och Älvstadsorganisationen (i dess olika former). Viktigt att komma ihåg är att det inte finns någon ideal organisation, alla medför för- och nackdelar, och det kommer aldrig finnas någon organisation som ger hundra procent tydlighet. Just tydlighet har efterfrågats återkommande under dessa 10 år, och man skall här minnas att alla skrivningar som är försök till förtydligande också ger upphov till fler tolkningar. Under perioden har det dock pågått många försök att skapa en tydligare organisering, men intervjupersoner fortsätter att hävda att det är otydligt. För att komma till rätta med det borde det finns forum för att diskutera detta mer, men otydlighet får inte heller bli en ursäkt som alltid plockas fram då problemet kanske är något annat. Organisationer är inte annat än människor som gör saker tillsammans, och viktigt att poängtera här är att just *görandet* är *avgörande*, det är när vi arbetar tillsammans som det skapas tydlighet. Kanske är det just det som har varit problemet, för mycket prat – för lite action. Denna insikt bygger på Karl Weick's sensemakingteorier (ex. Weick, 1995), det är genom att agera som vi förstår hur saker och ting hänger samman, och det är genom att agera som vi skapar gemensam identitet. Med hans ord: Chaotic action is preferable to orderly inaction.

Något annat som tagits upp löpande under året i intervjuer är angående prioriteringar och ansvar, men det förefaller oftast handla om att andra ska prioritera och fatta beslut angående vad som gäller. Denna problematik, att vilja ha styrning har beskrivits tidigare (Brorström, 2015). Samtidigt innehar de flesta av intervjupersonerna ledande positioner, och måste själva kunna styra och prioritera i sin vardag, något som de också gör när det behövs. Men de prioriteringar som görs måste vara mer transparenta. Det ställer krav på ett ledarskap för helheten, inte bara för delarna. En god samverkan kräver ledarskap och samverkan är inte en ursäkt för att inte ta ansvar.

Avslutningsvis måste en samverkansorganisation ses som meningsfull – inte parallell eller som en överbyggnad. Det finns forskning som visar att många individer är beredda att utstå mycket så länge de anser att deras arbete är me-

ningsfullt (se exempelvis Carton, 2018) – och det tycker också de flesta som arbetar med att förverkliga Älvstaden. Men med det sagt måste det också finnas rimliga krav och förväntningar på dessa individer. Flera intervjupersoner har pekat på risken att 'trötta ut organisationen', och det måste tas på allvar. Kanske är organiseringen och de olika omtagen mindre steg mot en helt ny slags organisering för stadsutveckling i Göteborgs stad. Om så är fallet, och det tror jag, är det viktigt att fundera noga över de lärdomar som kan dras här, och skapa så goda förutsättningar som möjligt inför det, inför nästa steg. Vi återgår till citatet i inledningen av denna text, *varför är det så svårt? Vi har ju byggt stad i 400 år?* Det är en intressant fråga, är det svårare nu? Eller verkar det svårare för att vi synliggör svårigheterna mer och i ett tidigare läge? För att vi försöker ta hänsyn till fler intressen och göra mer? Blir det bättre av att vi gör så, eller bara mer komplicerat? Jag tror att det blir bättre, eftersom ett första steg måste vara att synliggöra olika intressen, för att sedan kunna göra rum för dem i stadsutvecklingsprocessen. En stadsutvecklingsprocess som därför kanske kräver en annan form av organisering. Det får kommande 10 år utvisa.

Referenser

Ansell, C., & A. Gash (2008) "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543–571.

Ansell, C., C. Doberstein, H. Henderson, S. Siddiki, & P. 'T Hart (2020) "Understanding Inclusion in Collaborative Governance: A Mixed Methods Approach." *Policy and Society* 39 (4):570–591.

Berry, F.S., & B. Wechsler (1995) "State agencies' experience with strategic planning: Findings from a national survey." *Public Administration Review* (55):159-167.

Brandtner, C., M. Höllerer, R. Meyer, & M. Kornberger (2017) "Enacting Governance Through Strategy: A Comparative Study of Governance Configurations in Sydney and Vienna." *Urban Studies* 54(5): 1075–1091.

Brorström, S. (2015a) *Styra städer – om strategier, hållbarhet och politik*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, S. (2015b) "Strategizing Sustainability – The case of River City Gothenburg." *Cities* 42(del A): 25-30.

Brorström, S. (2015c) "Att förverkliga en vision – det första steget; lärande och styrbarhet". Mistra Urban Futures Papers 2015:8.

Brorström, S. (2016) "Styr oss! Om konsekvenser av vision Älvstaden och om beslut, handling och styrgap". KFi-rapport nummer 137.

Brorström, S. (2017) "The paradoxes of city strategy practice: Why some issues become strategically important and others do not." *Scandinavian Journal of Management* 33(4): 213-221.

Brorström, S. (2018) "Numbers of the future shaping today – The role of forecasts and calculations in public sector strategic thinking." *Financial Accountability and Management* 34(1):17-29.

Brorström, S. (2019) "The strategy process as a result of learning, Questioning, and Performing in a city organization." *International Public Management Journal* 23(5); 611-630

Brorström S & A. Diedrich (2020) Boundaries of collaboration – the case of a temporary housing complex for refugees in Sweden, *Public Management Review*, DOI: [10.1080/14719037.2020.1846767](https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1846767)

Brorström, S. & A. Parment (2017) *Attraktiva platser bortom tillväxt och urbanisering*. Lund. Studentlitteratur.

Carton A. M. (2018) "I'm Not Mopping the Floors, I'm Putting a Man on the Moon": How NASA Leaders Enhanced the Meaningfulness of Work by Changing the Meaning of Work." *Administrative Science Quarterly* 63(2):323-369.

Cristofoli, D., J. Markovic & M. Meneguzzo (2014) "Governance, Management and Performance in Public Networks: How to be Successful in Shared-Governance Networks." *Journal of Management & Governance* 18(1): 77–93.

Cuganesan, S., A. Hart, & C. Steele (2017). "Managing Information Sharing and Stewardship for Public-sector Collaboration: A Management Control Approach." *Public Management Review* 19(6): 862–879.

Dickinson, H., & J. Glasby (2010) "Why partnership working doesn't work. Pitfalls, Problems and Possibilities in English Health and Social Care." *Public Management Review* 12(6): 811-828.

Dik, B. J., Z. S. Byrne, & M. F. Steger eds. (2013). "Purpose and Meaning in the Workplace. Washington" DC: *American Psychological Association*.

Doberstein, C. (2016) "Designing Collaborative Governance Decision-making in Search of a 'Collaborative Advantage.'" *Public Management Review* 18(6): 819–841.

Edelenbos, J., & E.-H. Klijn (2006) "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 417–446.

Friend, J., & A. Hickling (2005) “*Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*” London: Routledge.

Geuijen, K., M. Moore, A. Cederquist, R. Ronning, & M. van Twist (2017) “Creating Public Value in Global Wicked Problems.” *Public Management Review* 19(5): 621–639.

McGuire, M. (2006) “Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it.” *Public Administration Review* 66(1) 33-43.

Iacovino, N.M., Barsanti, S. & Cinquini, L. (2017) “Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany.” *Region. Public Organization Review* 17:61–82.

Mouritsen, J., & K. Kreiner (2016) “Accounting, decisions and promises.” *Accounting, Organizations and Society* 49:21–31

Langelier, G. (1992). “*The vision trap*” *Harvard Business Review*

Lapsley, I & P. Miller (2019) “Transforming the public sector: 1998–2018.” *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 32(8): 2211-2252.

Llewellyn, S. (2001) “Two-way Windows”: Clinicians as Medical Managers.” *Organization Studies* 22(4): 593–623.

Moldavanova, A., & H. Goerdel (2018) “Understanding the puzzle of organizational sustainability: Toward a conceptual framework of organizational social connectedness and sustainability.” *Public Management Review* 20(1): 55–81.

Osborne, S., Radnor, Z., Vidal, I., & T. Kinder (2014) “A sustainable business model for public service organizations?” *Public Management Review* 16(2): 165–172.

Noordegraaf, M. (2015) “Hybrid Professionalism and Beyond. (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts.” *Journal of Professions and Organization* (2):187–206.

Pellinen, J., Mättö, T., Sipploa, K. & A. Rautiainen (2018). “Blame game or dialogue? Financial, professional and democratic accountabilities in a complex health care setting.” *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 31(2): 626-650.

- Pollitt, C. (2015) "Wickedness Will Not Wait: Climate Change and Public Management Research." *Public Money & Management* 35(3): 181–186.
- Purdy, J. M. (2012) "A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes." *Public Administration Review* 72(3): 409–417.
- Ran, B., & H. Qi (2018) "Contingencies of Power Sharing in Collaborative Governance." *The American Review of Public Administration* 48(8): 836–851.
- Rouleau, L. (2005) "Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day." *Journal of Management Studies* 42(7): 1414–1441.
- Ryan, C., & P. Walsh (2004). "Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges." *International Journal of Public Sector Management* 17(7): 621–631.
- Schillemans T. (2016) "Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability." *Public Management Review* 18(9): 1400-1420.
- Smith LD, JF. Campbell, A. Subramanian, DA. Bird & AC. Nelson (2001) "Strategic Planning for Municipal Information Systems: Some Lessons from a Large U.S. City." *The American Review of Public Administration* 31(2):139-157.
- Sullivan, H., P. Williams, & S. Jeffares (2012) "Leadership for Collaboration." *Public Management Review* 14(1): 41–66.
- Torfin J. & C. Ansell (2017) "Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance." *Public Management Review* 19(1): 37-54.
- Vangen, S. (2017) "Culturally Diverse Collaborations: A Focus on Communication and Shared Understanding." *Public Management Review* 19(3): 305–325.
- Waardenburg, M., M. Groenleer, J. de Jong, & B. Keijser (2019) "Paradoxes of Collaborative Governance: Investigating the Real-life Dynamics of Multi-agency Collaborations Using a Quasi-experimental Action-research Approach." *Public Management Review* 22(3): 386–407.
- Weick, K. (1979) "*The Social Psychology of Organizing*" Random House, University of Michigan.

Weick, K. (1995) "Sensemaking in organizations". Thousand Oaks: California Sage.

Vermeiren, C., P. Raeymaeckers & J. Beagles (2021) "In search for inclusiveness: vertical complexity in public-nonprofit networks." *Public Management Review* 23(2): 189-209,

Wildavsky, A. (1973) "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing." *Policy Sciences* 4(2): 127–153.

Willem, A., & S. Lucidarme (2014) "Pitfalls and Challenges for Trust and Effectiveness in Collaborative Networks." *Public Management Review* 16(5): 733–760.

Zeemering, E. (2018) "Sustainability Management, Strategy and Reform in Local Government." *Public Management Review* 20(1): 136–153.

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

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner 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**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se