

”Det känns som att försöka styra om Titanic”

– Arbetet med utveckling och implementering av strategisk kommunal fastighetsförvaltning

Ingrid Svensson
Sara Brorström

”Det känns som att försöka
styra om Titanic”

– Arbetet med utveckling och
implementering av strategisk
kommunal fastighetsförvaltning

Ingrid Svensson
Sara Brorström

KFi-rapport nr 175

Forskningen i rapporten bygger på data som samlats in inom ramen för två olika forskningsprojekt; Innovativa besluts- och affärsmodeller för energieffektiv renovering av byggnader, finansierat av Formas och Centrum för management i byggsektorn (CMB); I energiomställningens tjänst: Att leda strategisk förändring i kommunal fastighetsförvaltning, finansierat av CMB.

För dessa forskningsprojekt har professor (bitr.) Pernilla Gluch (Chalmers Tekniska Högskola) varit projektansvarig.

ISBN 978-91-87454-94-3

© KFi tillsammans med författarna 2022

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

Innehållsförteckning

Inledning	5
Metod och genomförande	7
<i>De tre förvaltarorganisationerna</i>	7
<i>Enkät och intervjuer</i>	10
Bakgrund: Utmaningar för kommunala förvaltarorganisationer	11
<i>Behov av strategisk fastighetsförvaltning</i>	11
<i>NPM, den offentliga kontexten och lömska problem</i>	12
Tidigare forskning – Att vara strategisk, vad innebär det i praktiken?	14
Teoretisk inramning – Institutionellt arbete	16
<i>Strukturellt, operationellt, relationellt och konceptuellt arbete</i>	16
<i>Positioneringsarbete</i>	19
Resultat: Införandet av SFF i praktiken	20
<i>Nya uppgifter och fokusområden</i>	20
<i>Inventering av beståndet</i>	21
<i>Förändring i fastighetsförvaltarrollen och introducering av strategier</i>	21
<i>Chefer från den privata sektorn</i>	23
<i>Nya gränser gällande beståndet</i>	24
Arbetet med strategisk fastighetsförvaltning	26
<i>Otillräckligt strukturellt arbete</i>	26
<i>Konceptuellt arbete frånkopplas, och gamla arbetsätt görs värre än de var</i>	28
<i>Konceptuellt arbete i relation till operationellt arbete</i>	31
<i>Ny plats i kommunala hierarkin: Att inta en ny roll och position genom positioneringsarbete</i>	36
Sammanfattning och reflektioner	39
Referenser	41

Inledning

"Svenska kommuner har surfat på vågorna av miljonprogrammet i 50 år, men det finns snart inga vågor kvar att surfa på. Nu kommer helvetet" (Konsult inom hantering av offentliga lokaler)

Citatet kommer från en erfaren konsult som specialiserat sig på management-frågor kopplade till omhändertagandet av kommunala fastigheter i Sverige, främst inom miljonprogrammet. Konsulten menar att kommunala förvaltare, som har nyttjat miljonprogrammets lokaler och bostäder, inte tagit hand om dem på ett ändamålsenligt sätt. Detta, i kombination med ökade miljökrav, exempelvis kring energieffektivisering, har lett till att majoriteten av dessa byggnader nu står inför stora renoveringsbehov. I toppen på listan över utmaningar för svenska kommunala förvaltarorganisationer återfinns förutom byggnaders skick också långsiktig planering, kostnadseffektivitet och energieffektivisering (Gluch och Svensson, 2021). På grund av dessa utmaningar har åtgärder föreslagits för att kommunala fastighetsförvaltare skall arbeta mer strategiskt. Det är arbetet med att införa dessa åtgärder som studerats i de studier som presenteras och sammanfattas i denna rapport. Med ett gemensamt namn kallas dessa åtgärder för 'strategisk fastighetsförvaltning' (SFF).

Arbetet med utveckling och implementering av SFF har följts genom ett doktorandprojekt 2016–2021. Projektet är i sin tur uppdelad på tre olika forskningsstudier (Svensson, 2021). I den första studien fokuserades hur arbetet med införandet av åtgärder kopplade till energieffektiv renovering, främst i en stor västsvensk kommuns fastighetsförvaltarorganisation, utvecklades till mer strategiska och långsiktiga åtgärder. Fokus för den andra studien var utveckling och implementering av SFF i två västsvenska kommuner. Därtill genomfördes en övergripande studie av 123 kommuner, genom både en enkät och intervjuer. Gemensamt för studierna har ett antal övergripande frågeställningar varit:

- Vilka utmaningar brottas kommunala lokal- och fastighetsförvaltarorganisationer med?
- Vad inkluderas i arbetet med strategisk fastighetsförvaltning (SFF)?
- Har fastighetsförvaltarrollen ändrats och hur ser den framtida utvecklingen ut?
- Hur arbetar kommuner med utveckling och implementering av strategisk fastighetsförvaltning?
- Vilka konsekvenser har ett förändrat arbetssätt för samverkan inom kommunen?

Fokus för denna rapport är att beskriva vad detta 'strategiska' arbete har inneburit i praktiken och vilken form av arbete som utförts, och av vem, när SFF utvecklas och implementeras.

Rapporten börjar med en genomgång av metod och genomförande. Därefter följer en redogörelse för de utmaningar som finns för kommunala förvaltarorganisationer, vilket efterföljs av en genomgång av vad strategisk fastighetsförvaltning innebär i praktiken. Därefter presenteras teoretiskt ramverk och sedan en analys av det arbete som genomförts (eller inte genomförts) under utveckling och implementering av SFF.

Metod och genomförande

För att studera vad SFF har inneburit i praktiken, och vilket arbete som bedrivs i samband med detta, har metoder använts som fokuserat på processer och praktik. SFF har förståtts som en komplex, beteendemässig, social och politisk praktik där de involverade aktörerna tänker, agerar, lär sig och där erfarenheter är av betydelse för arbetet. Under denna process kommer en del associationer, roller och relationer, förstärkas, andra skapas, och andra försvinna (Bryson et al., 2018).

I denna rapport står framför allt tre västsvenska kommunala förvaltarorganisationer i centrum: FörvaltarOrganisationen (FO), FörvaltningsAvdelningen (FA) och FörvaltningsEnheten (FE). Namnen är fingerade för att behålla organisationernas anonymitet. Utöver det har 12 intervjuer genomförts i 10 kommunala förvaltarorganisationer runt om i Sverige, det har hållits en workshop samt genomförts en nationell enkät som skickades ut till alla svenska kommuner.

De tre förvaltarorganisationerna

Forskningen inleddes 2016 med observationer och intervjuer i Förvaltarorganisationen (FO). Totalt genomfördes här 41 intervjuer med främst tjänstemän i FO men även i vissa fall deras samverkanspartners (främst de som var med i det pilotprojekt som presenteras nedan). Därtill ca 30 timmars observation samt genomgång av organisatoriska dokument. Inledningsvis var tanken att följa arbetet med energieffektiv renovering av förskolor hos FO. Detta eftersom energieffektivisering sedan några år tillbaka varit ett ”mode-ord”/buzzword och många offentliga och privata organisationer var engagerade i detta arbete. Forskningen var tänkt att belysa hur ambitiöst ställda energimål översattes i praktiken. Ganska snart stod det dock klart att arbetet som från början skulle röra energieffektiv renovering kom att också innefatta flertalet andra åtgärder. Arbetet med energieffektivisering blev startskottet på ett mer omfattande arbete där tanken var att ta ett helhetsgrepp på renovering och nybyggnation och samtidigt frånga det vanliga arbetssättet att fokusera på enskilda byggnader och i stället titta på hela beståndet vid all typ av planering rörande fastigheter och lokaler.

År 2015 gav politiken FO i uppdrag att ta fram en långsiktig förvaltningsstrategi för alla lokaler som byggts mellan 1950–1970, där det initiala uppdraget fokuserade på energieffektivitet. En liten grupp människor, pilotprojektgruppen, ledda av en koordinator (en fastighetsförvaltare), började utveckla idéer om hur de kunde omvandla nuvarande organisatoriska praktiker till ett mer ”strategiskt” arbetssätt, genom pilotprojektet. Deltagarna i pilotprojektgruppen var representanter för de kommunala verksamheter och organisationer som FO samverkade med gällande lokaler och fastigheter. Pilotprojektgruppen fick fria händer att utveckla metoder kopplade till energieffektiv renovering av förskolor, men projektet kom snabbt att omfatta flera andra frågor och åtgärder kopplade till alla offentliga lokaler. Detta kom att kallas strategisk fastighetsförvaltning (SFF). ”SFF” blev med tiden ett ”abstrakt, vagt och tvetydigt koncept” (March, 1994), där olika tolkningar kunde göras, något som innebar att det passade de flesta inom organisationen då konceptet kunde fyllas med olika mening och innehåll.

Under våren 2016 följdes arbetet med att utveckla och implementera SFF i FO. Alla möten som rörde konceptet observerades och alla personer i pilotprojektgruppen samt övriga personer i FO intervjuades. Ganska snart var forskaren den utanför pilotprojektgruppen som hade mest kunskap om projektet och fick många gånger presentera det för övriga medlemmar av organisationen. Arbetssättet som gick under namnet SFF och innefattade olika åtgärder var tänkt att implementeras i hela FO ungefär ett år efter att konceptet började utvecklas i pilotgruppen.

För att undersöka resultatet av implementeringen gjordes återbesök i FO ca 1,5 år senare. Vid den här tidpunkten hade flertalet av de personer som intervjuats lämnat organisationen och det berättades att endast vissa enstaka åtgärder blivit implementerade. Den helhet och den samverkan mellan organisationer och enheter som eftersträvats hade inte förverkligats. Dock kände de flesta till begreppet SFF vid det här laget. En enkätundersökning som gick ut till alla anställda förvaltare genomfördes via mejl. Enkätstudien visade att kände till begreppet men de angav olika aspekter som ingick i det samt uppgav att de inte jobbade i enlighet med det.

Från den första studien i FO stod det klart att införandet av SFF innebar utvecklandet av nya roller som skulle möjliggöra det strategiska arbetet i praktiken. Dessa roller benämndes olika i de kommuner som undersökts men kallas i denna rapport gemensamt för ”strateger”. Strategerna har olika bakgrund, en del är fastighetsförvaltare och andra ekonomer. Gemensamt är att de skall ar-

beta för att möjliggöra en 'helhet'. I del två av doktorandprojektet skuggades två strategier från två olika västsvenska kommuner (FE och FA) för att få en inblick i deras vardag, i totalt 200 timmar. Även deras närmaste medarbetare intervjuades. Att skugga innebär att följa sina intervjuobjekt "som en skugga", det vill säga inte göra urval i vad som observeras utan att följa med i alla typer av uppgifter och situationer som uppstår i arbetet (Czarniawska, 2014).

FörvaltningsEnheten

Vid tiden för skuggningen hade FE nyligen fått ett uppdrag från politiken att arbeta med inventering av byggnadsbeståndet i form av ett projekt. Man har tidigare i organisationen inte arbetat med planerat underhåll utan främst nybyggnation.

Mellan maj och oktober 2020 (15 veckor) skuggades en strateg på FE. Denna roll implementerades nyligen och strategens huvuduppgift var att ansvara för ett investeringsprojekt där alla fastigheter och lokaler och dess inventarier kodades. Målet var att ta fram en plan för att hantera byggnadsbeståndet inom kommunen på ett mer strategiskt och långsiktigt sätt. Personen i denna tjänst hade tidigare arbetat på FE som administrativ förvaltare med ansvar för budgetfrågor. Under hela studien har intervjuer genomförts varje vecka med strategen, för att diskutera nyckelaktiviteter och hur veckan upplevdes: dessa spelades in och transkriberades ordagrant. Dessutom fördes samtal efter aktiviteter som möten med externa intressenter och informella samtal fördes under luncher, fika och bilturer.

FörvaltningsAvdelningen

FA hade vid skuggningen precis fått en ny chef som tidigare arbetat inom den privata sektorn samt en ny linjechef som anställts på grund av personens tidigare erfarenhet av att arbeta med SFF. I samband med att dessa nya tjänster tillsattes var det en stor personalomsättning inom förvaltningen, där en del uppgav att de slutade eftersom de inte var nöjda med det nya arbetssättet.

Mellan slutet av mars och början av juni 2020 (tio veckor) skuggades en strateg på FA med ansvar för planering av framtida offentliga vårdlokaler, bibliotek och parkeringshus. Strategen, en före detta arbetsterapeut, hade arbetat på FA under några år som planerare med mindre ansvar och mandat än i sin nya roll.

Enkät och intervjuer

För att även få en bredare insyn i införandet av SFF i Sverige, genomfördes intervjuer i åtta olika kommunala förvaltarorganisationer utspridda i landet. Totalt har 12 intervjuer utanför FO, FE och FA genomförts. De intervjuade tjänstemännen tillhörde främst följande yrkeskategorier; 1) Fastighetsförvaltare. Dessa har en varierande bakgrund, från ingen eftergymnasial utbildning till dubbla mastersexamina. 2) Chefer på olika nivåer inom kommunala förvaltarorganisationer. Dessa har många gånger varit fastighetsförvaltare i grunden. 3). Strateger, med varierande bakgrund, såsom lärare, ekonomer eller fastighetsförvaltare.

I tillägg till det som beskrivits ovan, genomfördes det också en workshop inom ramen för forskningsprojektet där nio personer från kommunala fastighetsförvaltarorganisationer och deras samverkanspartners deltog tillsammans med 4 forskare. Dessutom genomfördes en större enkätstudie adresserad till personer som arbetar med fastighetsförvaltning på chefs- eller projektledande nivå. Totalt svarade 178 personer på denna enkät, motsvarande en svarsfrekvens på 50,0%. De svarande representerar 123 olika kommuner där både stora kommuner (>200 000 invånare) och små (<40 000 invånare) finns representerade. En mer omfattande beskrivning av genomförandet av enkätstudien samt alla resultat från enkätstudien finns samlade i en annan rapport (Gluch and Svensson, 2021) och kommer endast kortfattat beröras här.

Bakgrund

– Utmaningar för kommunala förvaltarorganisationer

Behov av strategisk fastighetsförvaltning

Trots vikten av en god förvaltning har underhållet av offentliga fastigheter i Sverige varit nedprioriterat under flera år, ett problem som många länder i västvärlden delar (Hopland, 2016; Uotila et al., 2019). Detta har lett till ett omfattande behov av större renoveringsinsatser med storskaliga och dyra ombyggnationer men även rivningar som följd. En eftersatt fastighetsförvaltning skapar också eftersläpning av kostnader som behöver täckas i framtiden (Uotila et al., 2019). För att undvika stora framtida kostnader och för att möta upp skärpta ägar- och omvärldskrav, tex finansiella och hållbarhetsmässiga, har både kommunala fastighetsförvaltare och forskare argumenterat för behovet av en mer strategisk förvaltning av offentliga byggnader och lokaler (Olsson et al., 2015; Ramskov-Galamba & Nielsen, 2016; Bröchner et al., 2019). Långsiktiga mål och strategier, inklusive att skapa underhålls- och förvaltningsplaner, ses tillsammans med ökat politiskt engagemang som viktiga framgångsfaktorer för att uppnå en hållbar standard för offentliga lokaler och fastigheter (Valen & Olsson, 2012). Nedan listas några av de utmaningar som kommunala fastighetsförvaltarorganisationer står inför.

Anpassningar till nya miljömål

För att nå energimål spelar förvaltning och renovering av det (nuvarande) europeiska offentliga byggnadsbeståndet en avgörande roll (Mjörnell, et al. 2014; Nielsen et al. 2016). I praktiken kan detta innebära målsättningar om kraftigt minskade utsläpp av fossila bränslen. Kommunala förvaltare måste också översätta (Czarniawska, 2014) statliga mål avseende hållbarhet till praktiken samt utveckla metoder i enlighet med dessa mål. Dessutom måste målpuppfyllelsen

redogöras för, detta både med avseende på det åldrande byggnadsbeståndet och planering för kommande åtgärder.

Bristande överblick av beståndet

"Fastighetsbeståndet är en tickande bomb" var ett återkommande citat under tiden kommunala fastighetsförvaltare har studerats. Med det avses ett befarande att ett stort antal byggnader inom kort inte kommer att kunna användas, på grund av omfattande skador på exempelvis rör och ledningar. Många kommuner vet inte exakt hur stora problemen är – detta då det inte har genomförts någo ordentlig och samlad genomgång av statusen på beståndet (Vermiglio, 2011; Uotila, 2020; Hopland and Kvamsdal, 2019; Svensson, 2018).

Demografiska utmaningar

Förutom att fastigheter är i dåligt skick, växer också många svenska städer, något som leder till ett ökat behov av nya lokaler och bostäder på många håll runt om i landet. Ett problem är dock att det inte finns resurser, i form av personal eller ekonomi, till att ta hand om det gamla beståndet och samtidigt fokusera på det nya (Svensson, 2018). Därtill saknas evakueringslösningar för de personer som inte kan använda lokalerna när dessa renoveras. Det är också nuförtiden svårare att förutse hur olika flyttströmmar kommer se ut, vilket gör det svårt att planera för framtida lokaler (ibid). Den unga befolkningen i Sverige växer, vilket skapar behov av nya lokaler som exempelvis förskolor. Dessutom, lever människor längre: 2017 var mer än var femte person äldre än 65 år (SCB, 2017) vilket ger ett ökat tryck på bostäder anpassade för äldre.

NPM, den offentliga kontexten och lömska problem

Att omhänderta det åldrande beståndet med ovan beskrivna utmaningar i åtanke har beskrivits som: *"en utmaning av episka mått"* (f.d. chef över kommunalt bostadsbolag) som tillägger: *"... åldrande fastigheter kräver miljarder och ... man vet att man måste göra något åt dom här och det finns ett stort... det kokar ner till två frågor: 1.Hur skall det gå till? 2. Vem skall betala?"*

Utöver de angivna utmaningarna beskrivs också den offentliga kontexten i sig vara utmanande på grund av att problem ofta beskrivs som "lömska" (wick-ed) (Head, 2008). Lömska problem är komplexa, öppna och svårhanterliga: för fastighetsförvaltare kan det handla om att de skall tillgodose både nuvarande och framtida lokalbehov. En vanlig föreslagen hantering av sådana utmaningar är sektorsövergripande samverkan, något som ses som ett svar på de problem

som det tidigare dominerande paradigmet, New Public Management (NPM) har lett till. NPM-anpassade modeller har ofta tillämpat en tillverkningslogik på offentliga tjänster och koncentrerats på organisatorisk effektivitet och dyadiska relationer mellan offentliga organisationer och dess användare (Radnor et al., 2014). Nu ses dock ett ökat fokus på relationsskapande och samverkan mellan olika enheter, något som beskrivs under rubriken New Public Governance (NPG) (Osborne, 2006). Samverkan är dock utmanande i praktiken och för offentliga organisationer samexisterar ofta olika styrlogiker, vilket skapar en 'institutionell komplexitet' (Shams, 2021) som gör det utmanande för tjänstepersoner att hantera detta i sin vardag där många olika perspektiv behöver samsas och tas hänsyn till. Kommunala förvaltarorganisationer befinner sig således i en offentlig kontext, som kännetecknas av samspelet mellan olika perspektiv och mål (Svensson och Löwstedt, 2021).

Tidigare forskning

– Att vara strategisk, vad innebär det i praktiken?

Strategisk planering är en alltmer vanligt förekommande praktik i offentliga organisationer (Ferlie and Ongaro, 2015). Ett vanligt sätt att sammanfatta anledningen till att engagera sig i strategisk planering är att det antas hjälpa en organisation att besluta vad som skall fokuseras, varför och hur det sedan skall genomföras (Bryson, Crosby and Bryson 2009). En annan anledning är dess popularitet och om många andra organisationer sysslar med det uppfattas det som legitimt (Tama, 2018). Både i teori och praktik varierar dock innehållet i det som inom en organisation benämns som strategisk planering (Bryson et al., 2018), vilket även stämmer för kommunala förvaltare och SFF. Liksom strategisk planering, består SFF av en uppsättning begrepp, procedurer, verktyg och metoder som kombineras på olika sätt (Bryson et al., 2018).

Ett samlingsnamn för åtgärder kopplade till mer strategiska åtgärder för fastighetsbeståndet som används i denna rapport är, som nämnts tidigare, strategisk fastighetsförvaltning (SFF). SFF har ingen fast bestämd reform, utan kan sägas vara ett samlingsnamn för de olika åtgärder som kommunala förvaltare ägnar sig åt. Begreppet kan därför användas på olika sätt och ha olika betydelser i olika kommuner men har några gemensamma kärnpunkter som kommer beskrivas i detta kapitel. Framför allt beskrivs strategisk planering handla om att ”lyfta blicken”, något som återkom som uttryck i flera olika kommuner. Från tidigare forskning kring implementering av strategisk planering beskrivs hur chefer antingen tog med sig idéer som sedan skulle implementeras i organisationen eller hur medarbetare förde med sig idéer uppåt. Den väg som dagens chefer och ledare färdas i samband med implementering av SFF liknar i stället en spiral eller virvel. De rör sig både upp och ner, ner och upp och i sidled

(Gluch and Svensson, 2018). SFF har således utvecklats i en kombination av direktiv ovanifrån och arbete underifrån.

Kommunal fastighetsförvaltning har tidigare varit baserad på ad-hoc lösningar och fokus har varit på hantering av enskilda byggnader. Detta etablerade arbetssätt är under förändring, vilket påverkar både kommunala förvaltarorganisationer, personer som arbetar i dessa organisationer, och de organisationer som de samverkar med (Svensson, 2021). Förändringsarbete i offentliga organisationer och specifikt inom kommunal förvaltning beskrivs ofta som komplext och svårt. Kommunal förvaltning har av intervjupersoner i denna studie beskrivits som Titanic som är svår att styra om och som 'en amöba' som måste hanteras. Men vad innebär det arbetet i praktiken? Vad gör chefer, ledare och tjänstemän, vilket arbete behöver de utföra och hur hänger olika typer av arbeten ihop?

Teoretisk inramning

– Institutionellt arbete

För att besvara frågan kring vilket arbete som bedrivits (eller inte bedrivits) i samband med utvecklingen och implementeringen av SFF används en teori som kallas ”institutionellt arbete”. Teorin om institutionellt arbete beskriver det arbete som sker när en institution förändras, med andra ord när etablerade sätt att göra saker på förändras. Institutionellt arbete fokuserar på att beskriva det arbete som genomförs i organisationer som står inför förändringar och på det vardagliga arbetet som många gånger pågår i skymundan. Forskare som använt institutionellt arbete som teori har beskrivit både lyckade och misslyckade exempel, med det gemensamt att de vill lyfta det som pågår i organisationer. Denna teori presenteras nedan. .

Strukturellt, operationellt, relationellt och konceptuellt arbete

Cloutier et al., (2016) argumenterar för att det är i huvudsak fyra olika typer av arbeten som genomförs av chefer och medarbetare vid förändringsarbete i offentlig sektor. De fann i sin studie av en ny sjukvårdsreform i Kanada att chefer i varierande grad engagerade sig i strukturellt, operationellt, konceptuellt och relationellt arbete. Dessa fyra former av arbete fyller olika funktioner och går delvis in i varandra, något som illustrerar hur komplext förändringsarbete i kommunal sektor är.

Resultaten från Cloutier et al., (2016) bygger på forskning av en så kallad ”top-down” implementering, där en ny reform på förhand var beslutad av ledningen och sedan implementerades i organisationen. Senare forskning har visat att modellen även är tillämpbar vid så kallad ”bottom-up” förändring, dvs. där förändringen inte beslutats högt upp i organisationen utan där nya sätt att arbeta har utvecklats både ”från golvet” men också med inslag ”ovanifrån” (Svensson, 2021). Nedan beskrivs de fyra formerna av arbete.

Strukturellt arbete avser ansträngningar för att etablera formaliserade roller, regler, system och organisationsprinciper. Det kan exempelvis handla om arbete kring att förhandla fram en ny organisationsstruktur, inkluderandet av nya specifika roller och ansvarsområden för individer som omfattas av förändringen. Detta arbete är viktigt för det efterföljande arbetet, utan ett sådant arbete uppfattar medarbetare befinna sig i limbo mellan den gamla och nya organisationen. Strukturellt arbete är föregångare till de andra formerna av arbeten. Att tidigt etablera en ny struktur innebär dock inte att den är etablerad en gång för alla, utan strukturarbete är många gånger återkommande och behöver omförhandlas. Detta eftersom olika grupper av individer i och med förändringen kan förlora makt, andra kan få nya arbetsuppgifter de inte tycker om och ytterligare andra kan av andra skäl motsäga sig den nya strukturen. Det kan hända att den tilltänkta organisationen inte fungerar i praktiken. Strukturellt arbete är därför splittrande då det innebär att gamla ordningar och relationer löses upp. Det är därtill enormt tidskrävande, Cloutier et al (2016) fann att strukturarbetet ofta sträckte sig över drygt två år. För chefer är detta arbete slitsamt och svårt: de kan behöva etablera nya strukturer samtidigt som de själva inte alltid har greppat förändringen och dess innebörd. Forskning har också visat att chefer och ledare gärna vill spendera tid till att reflektera över den nya förändringen, vad den kommer innebära och betyda. De vill många gånger också gärna engagera medarbetare i dessa samtal, men utan att medarbetarna har fått något konkret att förhålla sig till blir det svårt för dem att engagera sig (ibid).

Konceptuellt arbete avser ansträngningar för att etablera nya idéer, koncept och normer i en organisation. Även detta arbete är ansträngande men nödvändigt. När nya organisationsformer introduceras, behöver alla: medarbetare, chefer, ledare och intressenter förstå vad det innebär. Konceptuellt arbete brukar i regel vara specialiserat och delegerat till ett fåtal personer som anses vara experter och som genom olika events, som workshops, seminarier eller föreläsningar skall presentera det nya konceptet. Arbetets specialiserade och teoretiska natur leder ofta till att detta arbete blir fränkopplat organisationens vardagliga praktik. Detta kan i sin tur medföra att medarbetare fokuserar på skillnader mellan det nya och det gamla arbetssättet, i stället för att fokusera hur de båda arbets- och organisationssätten skall hanteras i praktiken. Att koncepten och diskussionen hamnar på en abstrakt nivå leder också ofta till att de tenderar att repeteras, fast utan att de för den sakens skull förankras i verkligheten.

Operationellt arbete avser ansträngningar för att genomföra konkreta handlingar som påverkar det dagliga beteendet hos de som skall utföra organisationens tjänster, de så kallade "frontlinjens tjänstemän". Detta arbete är utmanande eftersom nya arbetsätt kan anses vara kontroversiella. Värderingar och maktrelationer som härstammar från tidigare etablerade förhållningssätt påverkar det operativa arbetet. Vissa aktörer arbetar därtill aktivt för att inget skall förändras och gamla strukturer behållas. Arbetet kan bli fragmenterat och det är vanligt att det fastnar vid detaljer och tid spenderas på att införa specifika delar av ett nytt arbetsätt men där risken är att helheten kan tappas. Detta kan också vara ett resultat av de vaga koncepten som diskuterades kring konceptuellt arbete där lite av varje kan "knuffas" in i en reform, men där det är otydligt vad det innebär i praktiken. Operationellt arbete medför ofta förhandlingar mellan olika parter. Många gånger kan enskilda aktörer använda en ny reform eller organisationsförändring för att driva igenom egna intressen.

Relationellt arbete ligger till grund för de andra tre och refererar till ansträngningar som syftar till att skapa kopplingar, förtroende och samverkan mellan personer som är involverade och påverkade av en förändring. Även om nya strukturer, begrepp och koncept presenteras och diskuteras kommer de inte att förankras i organisationen utan relationellt arbete. För att sammanföra operationellt, strukturellt och konceptuellt arbete krävs relationellt arbete eftersom det behövs en gemensam och delad förståelse för att genomföra en organisationsförändring. För att motverka att det konceptuella arbetet blir fränkopplat det dagliga arbetet krävs dels operationellt arbete och strukturarbete, dels relationellt arbete.

Sammanfattning, strukturellt-, operationellt-, konceptuellt- och relationellt arbete

De fyra typerna av arbeten går in i varandra och det går inte att säga att de skall ske, eller sker, i olika steg. Däremot är strukturellt arbete viktigt i början, men pågår sedan med justeringar, både mindre och större, över tid. Konceptuellt arbete inleds tidigt men behöver upprepas över tid för att säkerställa att så många som möjligt inom organisationen tagit till sig nya koncept och idéer. Operationellt arbete startar senare men kräver ofta att man omformulerar det konceptuella efter hand, dvs. dessa arbeten påverkas av varandra. Relationellt arbete är en viktig möjliggörare för de övriga typerna av arbete. Cloutier et al., (2016) framhåller att medan vissa aktörer strävar efter att störa tidigare etablerade for-

mer och skapa nya kan andra aktörer ömsesidigt sträva efter att upprätthålla tidigare arrangemang, vilket kan försvåra och påverka förändringsarbetet.

Positioneringsarbete

I tillägg till de ovan presenterade typerna av arbete, visar även forskning (Svensson, 2021; Svensson, Brorström and Gluch, kommande) att det inom offentliga organisationer, och specifikt kommunala förvaltarorganisationer, även arbetas med *positioneringsarbete*. Det är arbete som görs för att ta en ny plats i den kommunala hierarkin. Det kan handla om att exempelvis placera medarbetare på nya platser och ge dem tillgång till möten de inte tidigare haft tillgång till. Det handlar även om att etablera retorik kring vilken roll och uppgift organisationen har. Det är således ett arbete där invanda arbetssätt och strukturer utmanas; ett arbete som om-positionerar förvaltarorganisationer gentemot andra organisationer inom kommunen.

Resultat

– Införandet av SFF i praktiken

Nya uppgifter och fokusområden

Att arbeta enligt SFF innebär ofta nya sätt att organisera verksamheten samt nya uppgifter. En del kommunala fastighetsförvaltarorganisationer har tidigare främst varit inriktade på nybyggnation och arbetat mycket med byggprojekt, andra mer med förvaltning. Nu förväntas organisationen ta ansvar för båda delar samtidigt som mandatet att leda arbetet många gånger saknas samt att övriga förvaltningar inte alltid tycker att förvaltarorganisationen skall befinna sig i en ledarroll. Det nya arbetssättet innebär nya roller, roller både för enskilda individer och för organisationen i stort och nya arbetsuppgifter, vilket ökar komplexiteten:

”...som t ex projektledare som nu skulle klara av att hantera massiva projekt med massor av relationer med entreprenören och hyresgäster och alltihopa. Jag upptäckte att dessa människor började gå sönder. Sömnsvårigheter, depression, den typen av frågor. Då hade man innan varit projektledare på en skola, du skall byta tak... bla bla eller byt alla fönster, det är ju hanterbara storheter och kända processer. Men nu började det handla om hundra miljoner och handla om 15 olika grupper som skall samordnas, det är arkitekter inblandade och så kommer politiken och skriker och så kommer företagsledningen som kräver rapporter för nu är det här viktigt och stort och senast imorgon måste du ha en rapport på detta osv. Det i sin tur ledde till slitningar hos enskilda individer men också starka slitningar mellan dom olika organisatoriska enheterna”. (fd chef kommunalt bostadsbolag).

Citatet vittnar om att det nya läget för kommunala förvaltarorganisationer får konsekvenser både för organisationen, för individerna inom den och för samverkan med andra organisationer.

Inventering av beståndet

Ett första steg för att kunna bli mer strategisk är enligt intervjupersonerna, att skaffa sig en bättre bild av det nuvarande beståndet. En sådan bild har många försökt skaffa sig tidigare, men har av olika skäl inte lyckats. Anledningen till att man återigen gör en sådan inventering är enligt de intervjuade cheferna varierande: en del anser att de tidigare inte haft rätt kompetens, andra att det inte funnits resurser och ytterligare andra att de inte fått uppdraget från politiken. För att lösa problemet med bristande inventering har man agerat utifrån lösningar man själv presenterat på problemet. Därav har fokuset i SFF kopplat till inventering varierat mellan olika kommunala förvaltare, men gemensamt är att inventering ingått som en del i SFF tillsammans med introduktionen av nya digitala verktyg. För att kunna bli mer strategisk, förefaller inställningen också vara att man först detaljerat bör inventera sitt bestånd, gärna ner på detaljnivå kring fönsterbräden, toaletthållare och dörrvred. Arbetet med denna inventering är ett omfattande arbete som ofta kräver inköp av externa resurser. Målet är att uppnå ett läge där: *"Istället för att underhållet styr oss, kan vi styra underhållet, vi kan göra analyser vid skrivbordet"* (chef, förvaltarenhet). Införandet av digitala verktyg som kan räkna ut framtida och nuvarande behov, har varit en viktig del i det strategiska arbetet och vid utveckling och implementering av SFF.

Förändring i fastighetsförvaltarrollen och introducering av strategier

Ett annat gemensamt kännetecken kring SFF är introduceringen av nya roller och förändringar i befintliga roller för tjänstemän i kommunala förvaltarorganisationer. Av de svarande på enkäten anger 84% att de under de senaste fem åren har förändrat sitt sätt att arbeta med kommunal fastighetsförvaltning. På en fråga angående vad och vilka arbets sätt som ändrats lyfter de svarande särskilt upp att det tillkommit nya arbetsroller. Främst rör det introduceringen av strategier men det lyfts också att fastighetsförvaltare fått mer komplexa ansvarsområden och uppgifter än tidigare. Till exempel uppges att fastighetsförvaltare arbetar mer med ekonomi samt mer långsiktigt än tidigare. En chef för en kommunal förvaltning uttryckte det såhär: *"Man måste ha en ekonomisk ådra som förvaltare nuförtiden"* (chef för kommunal fastighetsförvaltning). De intervjuade menar att förvaltarna också arbetar mer strategiskt samt på en mer övergripande nivå med ansvar för fler fastigheter än tidigare. Deras roll är i första hand koordinerande och de har ofta en annan utbildning än tidigare (Gluch och Svensson, 2021).

"Som förvaltarrollen ser ut idag: mer projektledare än för 5 år sedan. Spänna över ett väldigt brett område, det är faktiskt en utmaning kompetensmässigt att hitta sådan personal" (chef, förvaltarenhet).

Medan många fastighetsförvaltare tidigare har ansvarat för ett antal byggnader på en plats, ansvarar de nu för olika kunskapsområden, till exempel alla skolor i en kommun eller för att prognostisera planerat underhåll. Denna övergång hävdades vara svår när det gäller att anpassa deras nya och mer strategiskt orienterade roller till deras tidigare professionella identitet:

"Tidigare var det socionomer och lärare med mycket fastighetsansvar... det blir också en väldig omställning för oss, för de som jobbat länge hos oss, att då gå från mer att: ja men jag sysslar med planerat underhåll och stöttar upp när det blir problem, till mer ha liksom själva helhetsbilden över vad tex socialförvaltningen har för lokalbehov... det har inte varit smärtfritt utan en rejäl omställning." (chef, kommunal förvaltare)

I flera av de studerade kommunala förvaltarorganisationerna har strategier anställts för att 'lösa pusslet' och 'skapa helheten'. Vad denna helhet består av varierar och var ofta inte definierad. Följaktligen var det svårt för strategerna att uppfylla de förväntningar som ställdes på dem. Den nyanställda strategen på FA beskrev metaforiskt sitt arbete som det "fluffiga arbetet":

"Jag är överallt! Jag översätter mellan mina chefers idéer och verklighet, utvecklar ett gemensamt språk, diplomatiserar, koordinerar, samarbetar och jag är en detektiv... Jag gör det där flufflet".

Uppgifterna i praktiken handlade ofta om att hitta ett gemensamt språk och att översätta mellan verksamhet, politik och fastighetsavdelningen. Den formella rollen är strateg men den kan liknas med att vara en 'översättare'. Erfarenheter av vittnar även om att arbetet görs genom "learning by doing". I detta ingår att vara delaktig i processer på olika organisationsnivåer och att bli kunnig inom flera kompetensområden. Till exempel ansåg strategen på FA att hon måste vara mer kunnig i avancerad byggnadsterminologi:

"Jag ska göra en sammanfattning av hur vi på fastighetsavdelningen ser på den nya idrottsarenan. Det är många som är inblandade i detta från vår avdelning och alla har olika åsikter. För att göra den här sammanfattningen måste jag vara mer kunnig än jag någonsin varit tidigare... Jag vet till exempel inte de rätta villkoren för en badmintonbana eller vad den är gjord av".

På liknande sätt uttryckte strategen på FE att de måste veta hur specifika IT-system används samt tekniska aspekter relaterade till planerat underhåll. Strategens chef beskrev strategrollen som en "mittfältare" som kan lite av allt och som skall kunna dyka upp som gubben i lådan. Enligt strategen själv har tiden som strateg varit både givande och frustrerande: *Du måste arbeta med ditt självförtroende och komma ihåg att du lär dig mycket... Det har varit frustrerande men ändå givande. Ofta känner man sig fast. Det känns som att jag inte vet något om någonting.*

För att lyckas som strateg gäller det att vara på tårna och själv hitta arbetsuppgifter: strategen på FA sa exempelvis: *"Mycket sker vid kaffeautomaten, tex snappa upp vilka möten jag skall vara med på. För de andra är det inte självklart vad jag gör. Det gäller att hålla sig framme"*. Enligt strategen handlade även arbetet om att försöka förstå var gränsen mellan henne och förvaltarens arbete skall gå. Att få tid till reflektion kring rollen var dock svårt och inget som prioriterades av ledningen: *"Jag och min kollega försöker hitta tid för att mejsla ut våra respektive uppgifter, men det dyker hela tiden upp andra saker så vi hinner inte"*.

Chefer från den privata sektorn

För att bli kunna bli mer strategiska fanns det en föreställning i en del kommuner att det behövs tas in folk från den privata sektorn och i flera kommuner rekryterades chefer utanför den offentliga sfären. Dessa individer ansågs ha ett mer strategiskt tänk i linje med den privata fastighetssektorn. En del av dessa chefer hävdar i sin tur att kommunal fastighetsförvaltning inte egentligen tillhör den kommunala sektorn först och främst, utan fastighetsbranschen. En av de intervjuade menade till och med att har blivit "tvingade in i den kommunala sektorn". Övriga förvaltningars uppdrag, menar de, är mer direkt kopplat till det kommunala uppdraget, som skola, vård och omsorg. Fastigheter, å andra sidan, är skilt från detta och för att hitta lämpliga arbetssätt bör man därför kika på fastighetsbolag, snarare än hur man gör inom andra kommunala förvaltningar.

"Vi skall ej jobba kommunalt. Vi skall jobba som och mot fastighetsbranschen! Det är viktigt att föra fram faciliteterna – det är kärnan i vår verksamhet, det vi gör... Branschen för oss, som vi tillhör, är fastighets- och byggsektorn. Vi har "tvingats" in i den offentliga sektorn, men det vi gör är något annat". (chef kommunal förvaltare)

Många intervjupersoner uttryckte också frustration över att politikerna många gånger inte inser att fastigheter kräver långsiktigt arbete, något som dock är utmanande då politiker väljs för en fyraårsperiod. En av de intervjuade sa exempelvis: *"I framtiden vill jag att fastighetsförvaltningen jobbar utanför den politiska styrningen, då det är ohållbart att byta riktning med 4 års-intervaller. Fastigheter skall stå i +100 år... då går det inte att hatta fram och tillbaka".* Intervjupersoner önskar också att politiken skall blanda sig i mindre: *Mindre kontroll från politiken, vore önskvärt.* Under nuvarande förutsättningar anser flera av intervjupersonerna att kommunala förvaltarorganisationer inte kan utföra sina uppgifter på optimalt sätt. Så här uttrycker en intervjuperson det: *"Kommuner borde vara långsiktiga fastighetsägare på riktigt! Ha strukturer som gör att beslut tas på rätt ställen och med rätt förutsättningar. Idag alltför kortsiktigt för att upprätthålla innevarande års budget, en mandatperiod osv..."*

Nya gränser gällande beståndet

I den nya typen av strategisk fastighetsförvaltning kommer mycket bli annorlunda mot tidigare tror intervjupersoner. Till exempel pekas det på att det tidigare har varit vanligt att rektorer uppfattat skolor som "sina" men framöver kommer rektorerna att behöva vara beredda på att tänka utifrån "hela beståndet". Det innebär att de kanske inte kan få igenom åtgärder på "sin" skola, utifrån sina behov, eftersom status på övriga skolor spelar in. Kanske skall det byggas en ny skola i närheten? Då kanske rektorns skola skall rivas och inte läggas mer resurser på. Till resonemanget hör att gränserna för vad som ingår i ett visst områdes bestånd varierar mellan kommuner. Vissa kommuner har delats upp i stadsdelar, medan andra utgörs av en stor enhet. I praktiken har det dock visat sig svårt att avgöra var gränsen mellan olika områden går. På FO diskuterades exempelvis i pilotgruppen olika lösningar kring evakuering till tillfälliga lokaler under renovering. Där ansåg gruppen att det inte gick att tänka kring detta utifrån de befintliga skolområdena, eftersom det var långt att ta sig kollektivt mellan olika skolor. Där var det enklare att tänka att skolor som låg längs med samma kollektivtrafiklinje utgjorde samma område. FO hade inte mandat att ändra på befintliga skolområden och deras idéer förblev dock en skrivbords-

produkt under den tid studien genomfördes. En anledning till att frågan inte arbetades vidare med var även att samtidigt som pilotprojektet fortgick, pågick på högre nivå i staden en översyn av alla förvaltningar där ett förslag var att skolor inte längre skulle ligga som stadsdelarnas ansvarsområde utan bli en egen förvaltning.

För fastighetsförvaltare är det mycket att hålla koll på när de skall ta det helhetsperspektiv som tidigare saknats, och det är därför inte förvånande att de anser att detta skall vara strategernas uppgift. Det kan också uppstå andra problem, på FA hade till exempel en konsult räknat ut behovet av skollokaler på 10-års sikt och presenterade det för skolförvaltningen. Konsulten redovisade hur elever kunde förflytta sig över stora områden med hjälp av kollektivtrafik men hade då, enligt skolförvaltningen, använt "fel" områden i beräkningen. Enligt skolförvaltningen är skolområden inte samma sak som hur olika områden i kommunen brukar benämnas i vardagligt tal. Dessutom, påpekade de, är det stor skillnad på elever som är 6 år och 15 år i deras förmåga att åka kollektivt, vilket de ansåg att konsulten inte tagit hänsyn till. Skolförvaltningen var orolig att politiken inte skulle inse det, en av de närvarande sa: *"Om det finns 25 platser över i centrala kommunen, är det då 6-åringar eller 15-åringar? Vi kan inte bussa 6-åringar över hela staden!"*. Konsulten: *"Mycket i mina uträkningar förutsätter kanske att alla har bil..."*.

Arbetet med strategisk fastighetsförvaltning

Otillräckligt strukturellt arbete

När nya arbetssätt skall introduceras är det vanligt att det uppstår en känsla av att vilja göra allt på en gång och det snabbt (Cloutier et al., 2016). Därav kan strukturarbetet bli lidande: som nämndes tidigare kräver strukturarbete tid och kraft. När nya reformer i sjukvården introducerades visade forskning att det tog cirka två år att få till den första omgången strukturarbete. Sedan behöver detta arbete kontinuerligt upprepas och uppdateras.

I de organisationer som undersökts och som anställt chefer från den privata sektorn återfanns tanken om att saker skulle ske snabbt vilket framförallt påverkade strukturarbetet och det interna relationsarbetet. Vad gäller internt relationsarbete var en del chefer väldigt drastiska i sina uttryck och hävdade att: *"det går emot naturen av att vara förvaltare att tänka strategiskt"* (chef för kommunal förvaltarorganisation)". Det verkade alltså som att det saknades visst tålamod för att låta tjänstemännen få växa in i sina nya roller. På samma sätt uttryckte många att nu skulle man arbeta som man gjorde i den privata sektorn och det gärna snabbt. Internt påverkade dessa uppfattningar individens möjlighet att bedriva "framgångsrikt" internt relationsarbete, vilket resulterade i att de kände sig olämpliga för jobbet. Vissa kunskaper som tidigare värderats högt, som exempelvis en bakgrund från den kommunala sektorn, var inte längre högt värderade.

Att det fanns en inställning att saker skulle ske snabbt var inte konstigt, de hade ju anställts just eftersom de kom från den privata sektorn och förväntades föra med sig effektiva arbetssätt. Men vad som kan ske när det skall gå snabbt är, som tidigare nämnts, att strukturarbetet blir lidande. För att lyckas med implementering av nya arbetssätt har forskning visat att det är viktigt att kontexten där nya arbetssätt skall införas är välkänd, något som tar tid. Kunskap behövs därtill kring sin egen nya roll och tidigare positioner. En person kan inte genast ändra till ett nytt sammanhang, då personer har ett inlärt beteende, inskrivet

i kropp och medvetande. Därav finns det beteenden som ter sig självklara för någon men som för de som befinner sig i en annan kontext blir svåra att förstå och förhålla sig till. Nya positioner och roller medför således inte en omedelbar förändring, den triggas snarare en gradvis socialisering (Cardinale, 2018). För chefer blir det således viktigt att båda låta sig själva och sina anställda få växa in i nya roller och omgivning.

Flera av de intervjuade i svenska kommunala fastighetsförvaltarorganisationer beskriver att de befinner sig i ett tillstånd av limbo eftersom deras roller och ansvar inte har definierats. Särskilt de nya strategierna förefaller anse att rollen är otydlig. En av dem sa:

"Det har inte funnits organisatoriska förutsättningar att klara det uppdrag som vi fått. För få huvuden och felaktig gränsdragning mellan oss och andra organisationer".

Det verkar alltså som att det i svenska kommunala förvaltarorganisationer inte har genomförts tillräckligt med strukturellt arbete. Nya arbetsroller och nya ansvarsområden har införts men det saknas organisatorisk struktur för att möjliggöra arbete relaterat till rollerna. En nyligen anställd strateg uppger:

*"Man tror att det räcker att slänga in en ny person... Men det räcker inte...tan-
ken är att jag skall samordna, men det går inte. Rollen är inte tydligt definierad".*

Det nya arbetssättet kopplat till SFF kräver nya kompetenser, som är specialiserade inom olika områden men som också skall samordna och skapa helheter, och "lösa pusslet", och detta är svårt:

"Det nya arbetssättet kräver individer med specialistkunskap som i sin tur kräver att det i sin tur anställs personer med en samordnade funktion. Dessa pratar om att vara strategisk och de menar att alla skall få samma bild. Men det finns ingen sådan helhetsbild." (chef, förvaltarorganisation)

Relaterat till bristande strukturellt arbete är den organisatoriska placeringen av de nya strategierna. Detta har varit en pågående diskussion i de studerade

organisationerna, där en del tycker att det är en administrativ funktion medan andra inte håller med utan tycker att den borde finnas bland den operativa personalen. I vissa kommuner är det en funktion som efterfrågas, och som väntas fyllas av olika personer snarare än att det finns en dedikerad roll som innehas av en specifik person. Detta innebar att det blev svårt för vissa intervjupersoner att hitta en plats och en professionell identitet i organisationen. En intervjuperson från den övergripande intervjustudien i åtta kommuner, och med en position som liknar strategerna i FA, beskrev hur hon "kastades in i" situationer och förväntades samla information från olika källor, skapa ny samverkan, utveckla praktiker och arbeta strategiskt. Två år in i rollen hävdade hon dock att inget av det har varit möjligt, och hon främst har utfört konventionella uppgifter, i linje med hennes tidigare arbetsroll.

Konceptuellt arbete frångörs och gamla arbetssätt görs värre än de var

En tendens att lyfta fram det gamla arbetssättet som värre än vad det var och att det konceptuella arbetet blev frångörs (Cloutier et al., 2016) finns det exempel på under utvecklandet och implementeringen av SFF. Det fanns också en diskrepans mellan det operationella och det konceptuella arbetet, det vill säga mellan de som utvecklat SFF och de som skall implementera och arbeta med det i praktiken. I alla de tre organisationerna FO, FE, och FA, kan kontrasteras att det nya arbetssättet kontrasterades mot hur det var tidigare och att det var vanligt att "göra" det förflutna värre än det var. Detta kan vara ett sätt att arbeta konceptuellt och få ledning och politik att acceptera de nya idéerna. Den operativa personalen kände emellertid inte alltid igen den tidigare världsbild som presenterades och höll inte med om att saker hade varit så dåliga som de skildrades av andra. Ett exempel kring hur tidigare arbetssätt beskrevs negativt rör inventeringen av beståndet. Flertalet intervjuade uppger att inventering har gjorts i vissa omgångar, men resultatet "*står i pärmar i något arkiv som ingen hittar*" (chef, kommunal förvaltning). Detta sätt att beskriva det tidigare arbetet var vanligt och en schablon målades upp av att underhållsarbete utgjordes av en vaktmästare som "*går runt med sin lilla verktygsväska, jobbar på känsla och har allt i huvudet*". Detta kontrasterades mot nutiden där: "*Det är svart på vitt istället... åtgärder bygger på fakta*". En annan sådan kontrast rörde möjligheten till planering, som ansågs möjlig tack vare inventeringen. För att legitimera nyttan med inventering uttryckte exempelvis projektledaren för pilotprojektet i FO

att: *"tidigare fanns ingen planering alls"*. Svaret på det blev att producera extremt detaljerade planer som var tänkta att gälla all nybyggnation för 25 år framåt över hela staden. Samtidigt som fakta och detaljerad planering har hyllats, så kunde man vid andra tillfällen uppge att de personer som 'haft allt i huvudet' kommer vara saknade eftersom de besatt en typ av kunskap som går förlorad i och med de nya arbetssätten, främst vad gäller lokalkännedom och erfarenhet av att ha arbetat med samma lokaler över lång tid.

Ett annat vanligt förekommande tema i intervjuerna har varit att kontrastera nya arbetssätt mot det som man vill undvika. I exempelvis FO fördes det nya arbetssättet fram som en motvikt mot paviljongerna, som hade använts som lösningar under renoveringar. *"Alternativet vi måste undvika är paviljonger"*, var en vanlig fras som yttrades i arbetet inom pilotprojektgruppen, den grupp som arbetade med att utforma SFF inom organisationen. Chefen för FE uttryckte även: *Jag och min chefskollega, vi är sådana paviljonghatare.* (för vidare läsning om paviljongernas roll för implementering av SFF se Svensson och Gluch, 2021)

Vad gäller fränkopplat konceptuellt arbete, skedde detta i FO och kan vara en anledning till att pilotprojektet inte blev implementerat i hela organisationen som var den ursprungliga planen. Pilotprojektgruppen frikopplades från den ordinarie verksamheten (jfr Brunsson, 2007), något som underströks av att projektledaren medvetet hade valt en specifik förvaltare till att ingå i pilotgruppen eftersom han var *"lite bättre än de andra förvaltarna"* (se mer om liknande resonemang i Gluch och Svensson, 2018). Förvaltaren valde ett specifikt område i staden för en pilot, där han visste att förutsättningarna skilde sig från de andra områdena. Detta resulterade i att gruppen skiljdes från de övriga tjänstemännens dagliga verksamhet då deras expertis skilde sig från de som arbetade operativt. Denna särkoppling är vanlig i konceptuellt arbete där de som engageras i sådant arbete vanligtvis anses vara experter (Cloutier et al., 2016).

De personer som ingick pilotprojektgruppen med uppgift att utveckla SFF i FO kom från olika organisatoriska enheter och hade en tidigare historia av att inte fungera särskilt bra tillsammans. Det är därför delvis överraskande att de kunde lägga skillnader åt sidan och komma med ett enhetligt förslag. Men då de inte fattade några avgörande beslut inom gruppen innebar det troligtvis att det var enklare för gruppen att enas. Deras arbete innefattade endast så kallat konceptuellt arbete och med tanke på att de flesta inom projektgruppen inte var engagerade i det operationella arbetet, var det möjligt att arbeta bra tillsammans och presentera gemensamma idéer om hanteringen av komplexa

problem. Pilotprojektgruppen i FO ägnade också mycket tid åt att presentera sig själva som en enad grupp, de diskuterade hur de skulle övertyga politikerna om användbarheten av deras idé. De ägnade också mycket tid åt att diskutera om de nya idéerna skulle accepteras, men inte *hur* de faktiskt skulle utformas i praktiken på en generell nivå.

Konceptuellt arbete måste involvera individer och grupper på alla nivåer i organisationen för att sprida en delad vision och att engagera tjänstemän och externa partners (Cloutier et al., 2016). Tydligt i FO i och med pilotprojektet var att det, åtminstone i början av det konceptuella arbetet, involverades individer och grupper från olika nivåer i organisationen såväl som externa partners. När pilotprojektgruppen löstes upp minskade dock detta engagemang, något som också kan identifieras i de andra studerade kommunala fastighetsförvaltarorganisationer. Till exempel, ett år efter att pilotprojektet avslutats i FO uttryckte fastighetsförvaltaren som deltagit i pilotgruppen att han kände sig *”som en liten prick i botten jämfört med den stora organisationen ovan”*. Han, som tidigare deltagit i det konceptuella arbetet, upplevde sig nu inte alls inkopplad i det operationella.

Vad blev då konsekvenserna på FO, och för enskilda medarbetare av att det konceptuella arbetet blev frångkopplat? Enligt en anställd på FO, som hade börjat arbeta i organisationen efter att SFF implementerades, var en konsekvens att de olika förvaltarna lämnades åt sig själva att tolka begreppet, vilket fick dem att tolka det olika (jfr Brorström, 2016). Detta ledde i sin tur till att vissa fastighetsförvaltare närmast överarbetade konceptet: några ”gjorde sin egen grej” (till exempel fastighetsförvaltaren som var med och utvecklade konceptet) medan andra var förvirrade och upplevde att de inte fick den hjälp de behövde för att förstå begreppet och vad det innebär i praktiken. Detta i sin tur skapade stress (jfr Bylund, 2020). Att de lämnades själva att tolka begreppet kan också förklaras av den lösa kopplingen mellan det konceptuella arbetet och det operationella arbetet.

För att öka chanserna att få SFF accepterat anpassade projektmedlemmarna i pilotprojektet sin kommunikation kring förslaget: gentemot politiken tryckte gruppen på de finansiella aspekterna medan gentemot den operativa personalen var man tydlig med hur det skulle påverka möjligheten att utföra arbete i enlighet med sin profession. Härigenom blev SFF ett vagt begrepp som kunde tolkas på olika sätt och fyllas med olika innehåll. Tvetydighet och vaghet i SFF-konceptet möjliggjorde dess implementering i viss utsträckning, men när motsättningar inbäddade i vaga begrepp så småningom blir uppenbara, kan

detta utlösa ett behov av förtydligande (Cloutier et al., 2016) som i sin tur kan leda till ytterligare konceptuellt arbete i repetitiva cykler. Nya fraser och begrepp som SFF och frasen ”vi löser pusslet” har introducerats för att legitimera kommunala förvaltarorganisationer i deras strävanden. För aktörer på operativ nivå har det inte alltid varit enkelt att förstå vad detta pussel består i.

FO ägnade alltså mycket tid åt konceptuellt arbete, något som ledde till att nya begrepp och fraser användes av chefer och politiker men även på operativ nivå. Det är tydligt att dessa koncept, som var lokalt förankrade och ständigt upprepade, ledde till förändringar på operativ nivå. Till exempel att använda befintliga byggnader för att flytta elever under renoveringar blev uppenbart i anläggningschefernas medvetande, vilket fick dem att betrakta detta som ett nytt alternativ. Mycket av det konceptuella arbetet som bedrivs av kommunala förvaltare har dock varit lösgjort från den dagliga verksamheten, vilket är vanligt för denna form av arbete (Cloutier et al., 2016). Denna löskoppling innebar att flera av intervjupersonerna inte heller ansåg att arbetet med SFF hade ”lyckats” i FO, trots att förändringar faktiskt drevs igenom på operativ nivå exempelvis rörande evakuering i befintligt bestånd.

Konceptuellt arbete i relation till operationellt arbete

Intervjupersonerna menar att den nya, strategiska fastighetsförvaltningen skall baseras på fakta, svart på vitt och inte på ”en känsla för bygganden”, som flera chefer uttrycker att fallet varit tidigare. I FE har ett datorprogram implementerats som räknar ut när fastigheten är ”slut”, dvs när den skall rivras. Detta markeras i ett Excel-dokument med en röd stapel men hur fastighetsförvaltarna skall förhålla sig till denna stapel skiljer sig åt. En fastighetsförvaltare sa:

”Vi är inte helt överens här i vår organisation, jag själv till exempel anser inte att bygganden har ett slut, som de som infört SFF anser. Vi har fått direktiv om att vi skall ta hänsyn till den röda stapeln (som markerar när bygganden är slut)? Samtidigt säger de att det skall vara ett ”levande dokument”, så hur skall det vara? Jag tänker i alla fall inte följa någon röd stapel”.

Budskapet från ledningen var i många fall dock dubbelt, enligt intervjupersoner i FE: Å ena sidan har man från ledningens håll signalerat att bedömningarna skall vara baserade på ”hård” fakta, samtidigt har man ibland sagt att de skall vara ”levande dokument”, vilket gör det svårt för de som skall arbeta i enlighet med dokumentets riktlinjer, att veta hur de skall förhålla sig. I det konceptuella

arbetet slits således chefer mellan att rama in nya visioner som kan stimulera innovation och som motsvarar politiska mål och som samtidigt är accepterade på den operativa nivån. Generellt sett har svenska tjänstemän stor frihet i sina beslut men många kommunala förvaltare uttrycker en diskrepans mellan sitt ansvar och sitt mandat. Man är fri att arbeta för att skapa nya arbetssätt men har samtidigt inte mandat att ta beslut rörande frågor som gör nya arbetssätt verkliga och genomförbara. En av intervjupersonerna förklarade:

"Vi fick ansvar men inget mandat. Vi har riktat skarp kritik uppåt, till exempel kanske en skola bygger om utan att tänka på brandsäkerheten. Vi fick ansvaret... men vad är en fastighetsägare? Det har vi behövt slåss för."

För att SFF skall realiseras behöver inte bara kommunala förvaltarorganisationer agera annorlunda, utan även deras samverkanspartners som skolor, förskolor och LSS-boenden. Det åligger den operativa personalen att utbilda samverkanspartnerna, dvs att översätta det som skapats genom konceptuellt arbetet. Detta innebär att medarbetare på ett annat sätt än tidigare behöver "sälja" sin organisations idéer, förhandla och övertyga verksamheterna om att de skall ändra på sig från att tidigare ha haft en annan typ av samverkan där man i stället svarade upp mot andras behov. I detta avseende blir de mer som entreprenörer (Osborne and Gaebler, 1992).

I många fall fanns också ett "vi och dom", där fastighetsavdelningen ansåg sig ansvarig att "uppfostra" samverkanspartnerna, men att informera om det nya arbetssättet var en pedagogisk utmaning. En chef och verksamhetsutvecklare från en kommunal förvaltare betonar att ingen av verksamheterna har varit kritiska till idéerna som rör SFF men de har kritiserat implementeringen. *"Allt ansvar kom liksom enkom på oss att utbilda. Och vi är fasiken inte bra på det, vi är fasiken kassa rent ut sagt!"*

Här fanns emellertid en tendens att fokusera på enskilda utbildningsinsatser snarare än att se samverkan som ett kontinuerligt relationsarbete.

I FA skuggades en strateg och därigenom uppmärksammandes dennes dagliga praktik. Tydligt i och med skuggningen var att mycket tid läggs på att utveckla strategrollen samt att sätta gränser till andra inom organisationen. Tid läggs också på samverkan med kunderna, det vill säga de organisationer som använder lokalerna. Arbetet där fokuseras på att få dessa organisationer att anpassa sin verksamhet för att överensstämma med "strategisk anläggningsförvaltning/planering". Till exempel har dessa organisationer svårt att ha en

långsiktig plan med sin verksamhet, över 5–10 år. Den här typen av frågor övervägdes inte heller på den nivån i organisationen som stod för det konceptuella arbetet. Strategens chef exempelvis, föreföll inte förstå problemen, utan såg bara möjligheter med de nya arbetssätten. För flera anställda innebar de pågående förändringarna att de förutom att utveckla nya samverkansrelationer också fick hantera andra människors svartsjuka. Frågor uppstod om *'Vem är jag i förhållande till den jag var innan och i förhållande till andra?'*

En av strategen på FA:s uppgifter var att presentera det nya arbetssättet för verksamheter vid olika möten. Mycket tid fick dock ägnas åt att istället övertyga och förhandla med representanter för olika verksamheter för att de skulle acceptera de nya idéerna. Vid exempelvis en presentation kring det nya arbetssättet som FA vill införa var det meningen att strategen skulle be verksamheternas representanter att ta fram tioårsplaner för de anläggningar som behövs. Detta visade sig vara svårt eftersom företrädarna menade att sättet en kommun drivs och organiseras på hindrar den här typen av idéer från att bli verklighet. Som svar på strategens förslag sa en representant som representerade en sjukvårdsförvaltning:

"Vi kan inte planera tio år framåt i offentliga organisationer eftersom politiken kan förändras från en dag till en annan. Det kan plötsligt dyka upp en tennishana från ingenstans! Det finns också användare som har mycket speciella behov...Som drogberoende..."

Därför blev möten med representanter från verksamheterna ofta spända, som strategen på Förvaltningsavdelningen förklarade:

"Dessa möten, de är "on the edge". Det kan vara himmel eller helvete. Vi tre [i det här fallet skolförvaltningen, stadsförvaltningen och Förvaltningsavdelningen] representerar två [motsatta] perspektiv, med oss på ena sidan och skolförvaltningen och stadsförvaltningen på den andra, och dessa perspektiv kan kollidera okontrollerbart."

I FA låg det alltså till stor del på strategen att "övertala" verksamheten och för strategen blev det en svår position. Hon skall å ena sidan presentera och försöka "sälja in" idéer som hennes chef har arbetat fram, men hennes egen enhet har inte ännu anpassat sig efter dessa. Å ena sidan skall hon alltså sälja in dem, å andra sidan förstå dem själv. På ett möte där strategen försökte få verksamheten

att börja tänka långsiktigt och anamma idén ”svart på vitt” med nyckeltal och tydliga 5–10 års planer blev reaktionen:

”Bra att ha nyckeltal, men vad säger det?”... ”Våra verksamheter är inte så nyckeltalsstyrda”... ”Man kan räkna på så många olika sätt, vi skall försöka knyta till vetenskapliga rön inom vårt fält”.

Efter mötet hörde de närvarandes chefer av sig till strategen och undrade vad som stod på, vilket för oss vidare till nästa punkt, om att SFF flyttar fram sina positioner, något som skiftar maktbalansen i kommunerna.

Ett sätt att göra det enklare för strategerna skulle vara att sänka kraven på dem och inse att det inte är enkelt att förändra den egna organisationens arbete, andras arbete och samverkan med andra organisationer. Medan konceptuellt arbete strävar framåt, håller det operativa ofta tillbaka. Härigenom skulle det operationella arbetet kunna ses som svårare och mer snårigt än det konceptuella arbetet, samtidigt som det skall det utföras av personer längre ner i hierarkin. Som Adolfsson och Brorström föreslår (2020), skulle det operationella arbetet kunna betecknas som en framgång även om det (endast) engagerar till diskussion och leder till modifiering av enstaka vanor och rutiner.

För att sammanföra operationellt, strukturellt och konceptuellt arbete krävs så kallat relationellt arbete och för att kunna anta en ny roll och position behövs arbete för att främja organisatoriska förändringar både inom kommunala förvaltarorganisationer men också utanför, mot samverkanspartners. I de studerade organisationerna uttrycktes frustration över att andra internt inom kommunen inte förstod deras strävan att ändra arbetssätt och man antog ofta en konfrontativ ansats vilket ibland kunde försvåra det relationella arbetet. Sådär sa en intervjuperson:

*”Det är klart att jag och min närmaste chefskollega får mycket skit ibland, att man tycker att kanske inte vi samarbetar i alla lägen. Och det är ju det som är lite jobbigt, för att det gör vi visst, det. För att hade ni inte haft oss så hade ni gått i fällan både en och sju gånger. Men det betyder också att ibland så tvingas vi kanske göra någon åtgärd som ni kanske inte gillar så j*kla bra. Och det är ... När våra uppdrag möts av en konflikt, det är då det är jobbigt. Att vi har ett uppdrag som går stick i stäv med någon annans.”*

Chefen för FA berättade att medlemmar i andra organisationer var förbryllade över den nya positionen som kommunala förvaltare fick, och att några var avundsjuka: *"Andra har varit avundsjuka. De undrar hur vi som avdelning kan ta kommandot och fatta beslut i så enorma frågor som leder till så stora konsekvenser kopplat till [kommunens] ekonomi".* (chef för Förvaltningsavdelningen).

Denna "kulturkrock" tog mycket tid i anspråk eftersom tjänstemännen behövde kommunicera och utbilda andra om förändringen och de nya sätten att arbeta. Chefer, strateger och fastighetsförvaltare beskrev sig själva som "ambassadörer" för kommunala förvaltares nya position och tillhörande praxis, som uttryckt av chefen för Förvaltningsavdelningen: *"Jag är en ambassadör och pratar om detta, tror jag, varje dag, varje minut. Och min linjeflikaså".*

Samverkanspartnerna såg dock situationen från sitt perspektiv och lyssnade inte alltid på argument som gynnar en helhet på lång sikt menade intervjupersoner, detta skapade viss motsättning som försvårade det relationella arbetet.

I flera kommunala förvaltarorganisationer har chefer rekryterats från den privata sektorn, och i med detta har de introducerat nya arbetsroller och arbetsordningar. Dessa nya chefer hävdar, att för att kunna fullfölja sitt arbete utifrån de nya ramarna behöver förvaltarna kommunicera en nivå upp, det vill säga till motsvarande enhetschefer i verksamheterna. Fastighetsförvaltarna har därmed fått ett större mandat från sin chef, något som skapat svårigheter i samverkan eftersom kunderna inte är beredda på att fastighetsförvaltaren har detta mandat. Sådär beskriver en förvaltare:

"...för skolförvaltningen har detta inte varit lätt, plötsligt är det någon annan som fattar besluten. Det är en kulturkrock. Den person jag tidigare samarbetade med på skolans sida, jag kan inte samarbeta med henne nu, jag har flyttat upp en nivå i organisationen...det har skett ett ansvarsskifte". (fastighetsförvaltare med strategiskt ansvar)

Vidare verkar det finnas en känsla av att tidigare ha blivit åsidosatta, vilket gör att relationsarbetet till stor del blir fokuserat på att hävda sin rätt, snarare än att hitta gemensamma lösningar: *"Nu är det vi som bestämmer, tidigare har verksamheten kört bussen. Nu är det vi som bestämmer vilka fastigheter som är risiga"* sa exempelvis en intervjuperson.

I de kommuner man uppger att samverkan med verksamheterna fungerar bra, uttrycks att det är ett arbete som tar tid och kraft men där man tillsammans ”stöter och blöter” frågor. *”Vi lyssnar på dem och ber dem tydligt beskriva sina behov. Sedan stöter vi och blöter tillsammans”* sa en intervjuperson.

Ytterligare en diskrepans mellan det operativa arbetet och det konceptuella arbetet kan ses i relationen mellan pilotprojektgruppen i FO och politikerna å ena sidan och sin egen organisation å andra. 2015 beslutade politikerna att energieffektivisering ska prioriteras och de gav uppdraget till högsta chefen på FO. I sin tur lämnade högsta chefen på FO uppdraget vidare till samordnaren. Det som är intressant här är att samordnaren och hans nära teammedlemmar ifrågasatte beslutet att fokusera på energieffektivitet. De hade uppfattningen att om deras idéer skulle accepteras av politikerna, skulle sådana idéer behöva innebära fler åtgärder än energieffektivisering. I FO lades därför mycket tid på att diskutera hur man i pilotprojektgruppen skulle övertyga politikerna om nytan av deras idéer, utifrån andra åtgärder än energieffektivisering. Detta fokus gentemot de politiker som hade gett dem uppdraget i första hand var kanske på bekostnad av att diskutera idéerna med sin egen organisation, och de som skulle agera efter ”SFF”. Ett sätt att övertyga politikerna om att idén var god var att marknadsföra den till andra kommuner. Pilotprojektgruppen la således mycket tid på att främja idéerna utåt, både till politiker och andra kommuner snarare än inåt.

Ny plats i kommunala hierarkin: Att inta en ny roll och position genom positioneringsarbete

Flera intervjuade chefer beskrev en generell trend att kommunala förvaltarorganisationer går från att huvudsakligen vara en serviceenhet till att istället bli aktiva i planering och beslutsfattande kring nuvarande och framtida offentliga lokaler. För att göra detta kände de ett behov av att ”tvätta bort” den tidigare bilden och slåss om positionen som fastighetsägare. En chef sa:

”Problemet är att alla andra inom kommunen har förväntningarna att vi är en serviceenhet som ’fixar det andra vill att vi ska fixa’. Den här bilden måste tvättas bort! (chef)”

Ett sätt att tvätta bort bilden var att arbeta med en retorik kring kommunala förvaltares roll. En del begrepp introducerades och känns igen i flera organisationer: *”allas bästa”*; *”lösa pusslet”*, *”Lyfta blicken”*. Flera intervjupersoner hävdar att

de för att behärska denna roll behöver en annan organisatorisk position, gärna centralt placerad inom den kommunala organisationen. Enligt intervjupersonerna behöver de också ett stärkt organisatoriskt mandat för att fatta beslut om till exempel om en viss byggnad ska behållas eller rivas och/eller hur en viss byggnad ska användas. En intervjuperson sa:

"Vi vill inte vara en ren "utförare", och vi måste ha en annan position inom kommunens hierarki... Det skulle gynna alla inom kommunen". (Enhetschef)"

En starkare position inom den kommunala hierarkin, hävdade de, skulle innebära att kommunala förvaltarorganisationer inte betraktas som en förvaltning bland andra. I stället skulle de vara centralt placerade för att betjäna övriga förvaltningar:

"Till exempel skolförvaltningen, de arbetar för skolans välmående. Däremot arbetar vi och de som sitter i stadsledningsförvaltningen för hela staden: vi kan inte arbeta för det ena eller det andra... Vi måste alltid tänka stort och sista raden". (chef för Förvaltningsavdelningen)

Flera intervjupersoner nämnde de senaste förändringarna av kommunala förvaltares synsätt på sina externa relationer, främst till verksamheterna. När de intervjuade cheferna beskrev det övergripande tillvägagångssättet sa de att kommunala förvaltares roll har förändrats; de är nu den "arga dörrvakten" och "de onda" utifrån analogin om "the good and the bad cop". En av dem sa:

"Vi brukade vara de goda och fokuserade på service... Men nu har pendeln svängt; bra service är inte bara att säga ja... Om skolan till exempel vill måla om en vägg, medan vi tror att de behöver ett nytt nyckelskåp, så bestämmer vi oss för nyckelskåpet!".

En annan intervjuperson använde metaforen om en buss: "De (representanter från verksamheter) körde tidigare bussen, men det har vi vänt. Nu kör vi bussen. Vi bestämmer vilka lokaler som är i dåligt skick nu". (Förvaltare, Förvaltningsavdelningen)

Historisk sett har kommunala förvaltarorganisationer svarat mot kundernas behov. Numer återfinns en frustration som uttrycks i att de inte vill vara en servicefunktion utan i stället uppskattas och uppfattas som den som tar ansvar för helheten. Så här uttryckte sig en chef för en kommunal förvaltarorganisation:

"Nu förstår vi vad vi ska göra, men problemet är att alla andra inte har en aning om varför vi finns, de har förväntningarna att vi är en serviceenhet som "tassar på tå" och fixar vad de vill att vi ska göra. Den här bilden måste tvättas bort! ...Vi måste bli av med vårt dåliga förtroende som härrör från andra människor som säger åt oss vad vi ska göra".

Sammanfattning och reflektioner

"Att arbeta med strategisk fastighets förvaltning anses vara den viktigaste förändringen för vår organisation. Alla, från topp till botten, är överens om detta och gillar idén. Ändå har det varit riktigt svårt att implementera nya arbetsmetoder. Det händer inte mycket i praktiken...det känns oms att försöka styra om Titanic". (projektledare, SFF).

Varför känns det som att försöka styra om Titanic, när strategisk fastighetsförvaltning skall utvecklas och implementeras? Alla som intervjuats inom ramen för avhandlingsprojektet har velat förbättra och förändra kommunal fastighetsförvaltning men samtidigt är de frustrerade för att det tar tid och för att de möter motstånd. Några förklaringar till denna tröghet kan vara vagheten i begreppet SFF och att arbete som en konsekvens görs på olika sätt. Det finns ofta en projektvana i kommuner, där förändringar beskrivs ha en början och slut medan SFF är ett pågående arbete. Det krävs således konceptuellt, strukturellt, operationellt, relationellt samt positioneringsarbete som behöver anpassas till varandra och pågå kontinuerligt.

Ett ofullständigt relationellt arbete mellan kommunala förvaltarorganisationer och verksamheterna kan förklaras av de offentliga aspekterna av kommunal förvaltning, till exempel en tendens att fokusera på intra- snarare än inter-organisering (Radnor et al., 2014). Arbete i 'silos'/stuprör är institutionaliserat och det saknas i flera av de studerade organisationerna en brist på ändamålsenliga IT-lösningar för att dela information mellan administrativa silos. Chefer från kommunala förvaltare interagerar mycket genom möten och diskussioner men detta arbete har mestadels varit konceptuellt snarare än relationellt i den meningen att ömsesidig förståelse och förtroendeskapande har saknats. Chefer har också många gånger haft svårt att fullt inse att ett införande av SFF kräver grundläggande, strukturella förändringar inom kommunala förvaltningsorganisationer och även inom samverkansorganisationerna (Valen & Olsson, 2012). Dessutom ägnas tid åt positioneringsarbete, vilket är krävande och innebär att förändringen inte bara innebär en ny organisering inom den egna organisationen och mellan organisationer utan även att en ny position

inom den kommunala organisationen. Detta kan innebära motstånd från andra förvaltningar. I samband med införandet av strategiska praktiker har kommunala förvaltarorganisationer också arbetat för att anta en ny position inom sina kommuner. För framtida forskning skulle det vara intressant att studera andra kommunala organisationer, och se i fall de också försöker anta nya positioner i samband med att de inför strategiska praktiker? En följdfråga blir då hur det i sådana fall påverkar samverkan mellan olika organisationer inom svenska kommuner?

Referenser

Adolfsson, P. & Brorström, S. (2020), *Concretization : Sustainability in City Management and Urban Planning in Gothenburg: From Vague Vision to Social Inclusion Activities*, in: Metzger and Lindbald *Dilemmas of Sustainable Urban Development: A View from Practice*. Routledge: UK

Brorström, S., (2016). *Styr oss - Om konsekvenser av vision Älvstaden och om prat, handling och styrgap*, KFi-rapport

Brunsson, N., (2007). *Decision as Institution*. Oxford University Press

Bryson, J.M., Hamilton Edwards, L.& v. Slyke, D., (2018). *Getting strategic about strategic planning research*. *Public Management Review* 20:3, 317-339

Bröchner, J. Haugen, T & Lindkvist, C. (2019). *Shaping tomorrow's facilities management*. *Facilities* 37 (7/8) pp. 366-380

Bylund, J., (2020) *Programming: Programming Urban Transitions in Practice*, in *Dilemmas of Sustainable Urban Development: A View from Practice*. Routledge: UK

Czarniawska, B., (2014). *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*, Studentlitteratur: Lund

Cloutier, C., Denis, J-L., Langley, A., & Lamothe L. (2016). *Agency at the managerial interface: Public sector reform as institutional work*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 259–276.

Gawer, A., & Phillips, N. (2013). *Institutional work as logics shift: The case of Intel's transformation to platform leader*. *Organization Studies* 34(8), 1035–1071.

Ferlie, E. & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Service Organisations: concepts, schools and contemporary issues*. London: Routledge

Gluch, P., & Svensson, I. (2018). *On the nexus of changing public facilities management practices: Purposeful and co-creative actions across multiple levels*. *Construction Management and Economics*, 36(5), 259–275.

- Gluch, P., & Svensson, I. (2021) *Kommunal fastighetsförvaltning i förändring*. Kortrapport om forskning. Nr7
- Head, B. W. (2008). *Wicked problems in public policy*. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Hopland, A. O. (2016). *Long-run relationship between investment and maintenance in local governments*. *Facilities*, 34(11–12), 703–722.
- Hopland, A. O., & Kvamsdal, S. F. (2019). *Critical success factors for maintenance of local public buildings*. *Journal of Facilities Management*, 17(5), 412–427.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015) *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Metzger, J., & Lindblad, J., (2020). *Dilemmas of Sustainable Urban Development: A View from Practice*. Routledge: UK
- Mjörnell, K., Femenias, P., Stenberg, J., & Johansson, D. (2014). *A Strong Research Environment for Sustainable Renovation Established in Sweden*. “World Sustainable Building conference”, 28-30 October 2014, Barcelona
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T., & Mutton, J. (2014). *Operationalizing Co-production in public services delivery: The contribution of service blueprinting*. *Public Management Review*, 16(3), 402–423.
- Ramskov Galamba, K. R., & Nielsen, S. B. (2016). *Towards sustainable public facilities management: Collective building of capabilities*. *Facilities*, 34(3/4), 177–195.
- Ratner, H. 2012. ‘It Was The Night Of The Long Knives’, *Public Management Review*, 14:1, 23-40, DOI: 10.1080/14719037.2011.589612
- Shams, F. (2021). *A micro-process model of institutional complexity in public hybrid organisations: Construal of identity threats and mitigation strategies*. *Public Administration*. Advance online publication. doi:10.1111/padm.12704
- Svensson, I., & Löwstedt, M., (2021). *Navigating the Logics of changing practice for public facilities management*, *Facilities* 39 (11/12) pp. 737-758

- Svensson, I., & Gluch, P., (2021). *Materiality in action: objects role in institutional work*, Construction Management and Economics 40 (1), 41-55,
- Svensson, I., Brorström, S., & Gluch, P., (forthcoming) *Institutional work, re-positioning and the introduction of strategic management: the case of public facilities organizations in Sweden*
- Tama, J., (2018). *How an agency's responsibilities and political context shape government strategic planning: evidence from US Federal agency quadrennial reviews*. Public Management Review. 377-396
- Uotila, U., Saari, A., and J.-M. Junnonen. (2019). *Municipal challenges in managing a building with noted health symptoms*. Facilities, 38, 365–377.
- Uotila, U., Saari, A., and J.-M. Junnonen (2020). *Decision-making when organising facilities for a school: A participatory action research approach*. Facilities, 38(13–14), 913–926.
- Valen, M. S. and N. O. E. Olsson (2012). *Are we heading towards mature facilities management in Norwegian municipalities?* Journal of Facilities Management 10(4), 287–300.
- Vermiglio, C. (2011). *Public property management in Italian municipalities*. Property Management, 29(5), 423–442.

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