

Vad har vi lärt oss?

En sammanfattning av lärdomar från
följeforskningen av vision Älvstaden
2011–2023

Sara Brorström

Vad har vi lärt oss?

En sammanfattning av lärdomar från följeforskningen
av vision Älvstaden 2011–2023

Sara Brorström

KFi-rapport nr 186

978-91-89458-13-0
© KFi tillsammans med författarna 2023
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
Fas 1. Visionsfasen 2011–2012.....	8
Projektfasen 2013–2016	13
Samverkansfasen 2017–2018	18
Portföljfasen 2019–2022.....	23
Och sedan då? Ny organisation för stadsutveckling	28
Diskussion och slutsatser	30
Otydlighet – alltid denna otydlighet!	30
Prioritering – men vem prioriterar egentligen?.....	31
Överstrategiserande?	31
Den individuella nivån	32
Nyttan med Älvstaden	33
Avslutningsvis: En hållbar stad behöver en hållbar organisation...35	
Referenser	36

Inledning

Jag har följt och studerat Älvstaden sedan 2011, då hette det centrala Älvstaden och var ett projekt som syftade till att formulera en vision och strategier för de centrala delarna av Göteborgs stad, på båda sidor av Göta Älv. Att visionsarbetet handlade om båda sidor av Älven var viktigt, det var dags att knyta ihop de centrala delarna av staden med Hisingssidan. Det hade pågått utveckling på Hisingssidan under många år, men hade fått ske isolerat från annan utveckling i staden, och nu var det dags att ta ett större grepp. Så här stod det då att läsa på stadens webbplats:

Centrala Älvstaden är det centrala Göteborg på bägge sidor älven. Under många år har staden utvecklat södra och norra älvstranden. Nu tar staden ett helhetsgrepp och ett av målen är att det mentala avståndet mellan fastlandsgöteborg och Hisingen skall minska.

Visionen för Älvstaden tog sitt ursprung i Göteborgsregionens (GR) vision, 'Uthållig tillväxt'. I detta dokument slås det fast att regionens kärna ska växa med 40 000 nya arbetsplatser och 30 000 nya invånare till år 2020, med en årlig ökning av 8 000 invånare i regionen som helhet. Uppdraget för den projektorganisation som skulle arbeta med att formulera visionen för Älvstaden formulerades av Kommunstyrelsen i ett beslut från den 3 mars 2010:

- Utarbeta en vision och strategi från hela stadens perspektiv
- Med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen
- Aktivt medverka till nationellt och internationellt erfarenhetsbyte
- Etablera ett Centrala Älvstadencentra med kompetenser från de kommunala förvaltningarna och bolagen
- En symbol för gränsöverskridande samverkan och samarbete

Det fanns således ett tydligt uppdrag för vad som förväntades av projektet, men som en av intervjupersonerna vid den här tiden sa är det 'alltid ett uppdrag att precisera uppdraget'. Var går gränsen för uppdraget och vem skall vara med

var till exempel frågeställningar som tidigt uppstod. Att formulera visioner och strategier med en hållbarhetsprofil var på den här tiden, alltså tidigt 2010-tal, något som många städer och kommuner runt om i världen ägnade sig åt. Att detta initiativ skedde just vid denna tidpunkt var alltså inte särskilt förvånande. Men det fanns också andra anledningar till att detta arbete var viktigt. En ny politik hade tillträtt, en politik som ville göra saker på andra sätt än tidigare, och samverkan över organisatoriska gränser beskrevs som viktigt att utveckla. Det tillsattes en projektledare och en projektgrupp samt en ledningsgrupp som skulle fatta beslut om inriktningen på visionen och strategierna, innan den slutligen antogs av Kommunfullmäktige. Inledningsvis var tanken att de som satt i ledningsgruppen skulle representera någon av de tre dimensionerna av hållbarhet och individer bjöds in med det som bakgrund. Dock insåg projektledaren att om visionen skall vara möjlig att senare förverkliga måste också direktörerna för stadens förvaltningar på stadsbyggnadsidan vara representerade – det måste finnas de som kan ta med sig arbetet in i nästa steg. Projektgruppen tillsattes på samma principer om de tre hållbarhetsdimensionerna samt från förvaltningarna på stadsbyggnadsidan. Projektgruppen hade kontor i Frihamnen och här hölls möten och workshops. Det genomfördes studieresor till europeiska städer, för att bli inspirerade men också för att lista ut hur staden inte ville ha det. En internationell workshop hölls sommaren 2011 och en omfattande medborgardialog tog reda på hur göteborgarna ville att staden skulle utvecklas. I oktober 2012 antog Kommunfullmäktige visionen Göteborg – Öppen för världen och de tre dithörande strategierna ”Hela staden, Möta vattnet och Stärka kärnan”. Allt detta följde jag som forskare, spännande var det, känslan var att här och nu skulle stadens framtid avgöras. Jag har redogjort för processen med att formulera vision och strategier i en bok (Brorström, 2015b) där jag beskriver det som pågick under de här två åren och de utmaningar som projektet mötte. En del av dessa utmaningar löstes inte inom visionssskrivarfasen utan sparades till framtiden. Visionen och strategierna skulle genomföras och förverkligas och min forskning gick från att studera ett visionsprojekt till att studera genomförandet, förverkligandet av en vision. Detta har jag sedan dess spenderat mycket tid på. Att gå från vision till verklighet visade sig komma med flertalet utmaningar. Projektgruppen som 2012 lämnade över det färdiga visionsdokumentet var också medvetna om att alla påstådda problem och utmaningar inte löstes inom visionsprocessen, utan att de skulle behöva ta tag i dem senare. För dem var det dock viktigt att komma vidare, att få ett politiskt beslut kring visionen och sedan sätta i gång och arbeta. En av ledamöterna i den

tidens ledningsgrupp sa i en intervju att ”vi kommer att bråka om detta”. Och detta bråkande, eller snarare förhandlande mellan intressen har varit tydligt, men nog så viktigt för staden. Utan visionen hade kanske dessa förhandlingar inte skett, och att synliggöra var målkonflikter finns är ett första viktigt steg. Det går inte att säkert säga vad som skulle skett om inte visionen fanns, varför jag bara kan konstatera att sedan visionen antogs av Kommunfullmäktige i oktober 2012 har det skett mycket – och det finns många lärdomar som kan dras. Syftet med denna rapport är just det, att försöka sammanfatta de lärdomar som jag under åren har diskuterat med de som på olika sätt medverkat till först formulerandet och senare förverkligandet av visionen. Under de här åren har jag skrivit nämnda bok, ett antal rapporter samt flertalet vetenskapliga artiklar som alla pekar på lärdomar. I denna rapport sammanfattar jag dessa kortfattat och redogör för de viktigaste poängerna. Tanken är att detta då kan föras vidare till nästa fas i organiseringen av stadsutvecklingsfrågor. Dessa olika publikationer bygger på ett 150-tal intervjuer och flera hundra timmars observation av möten och andra event. Jag kommer här inte att redogöra för alla publikationer och dess poänger, i stället kommer jag att tidsmässigt redogöra för lärdomar som dragits, eller kan dras, över processen. Jag har därför valt att dela in de här åren i fyra olika faser: visionsfasen, projektfasen, samverkansfasen samt portföljfasen. Dessa beskrivs nedan.

Fas 1. Visionsfasen 2011–2012



Bild 1. Organisationsbild Visionsformulerandet, Göteborgs stad.

Som nämndes ovan låg vision Älvstaden i tiden, många städer formulerade visioner och strategier inför framtiden. Strategi som begrepp och som verktyg var i många offentliga organisationer ett nytt sätt att arbeta, och som ledde till en del frågor: vad är en strategi i relation till andra dokument? Till policys? Till budgeten? Till mål och prioriteringar? Detta var för många inte klarlagt, men kanske var det också en av poängerna med att använda strategi som begrepp – att det var något nytt. Visionsprocesser har av andra beskrivits som en paradox, där det som gör en vision meningsfull, det vill säga att den är brett formulerad och långsiktig, samtidigt kan göra det svårt för de som arbetar inom organisationen att se hur deras arbete hänger ihop med visionen. En vision kan med andra ord upplevas som meningsfull och engagerande men det som gör den meningsfull är också det som gör den svår att styra emot. I Älvstaden skulle visionen och strategierna vara baserat på hållbarhet, också hållbarhet och att arbeta med det på ett övergripande sätt var nytt i många offentliga organisationer. Därför var

hållbarhet och begreppets användning ett av mina första fokus, hur kombineras en idé om strategi, som innebär en tydlighet angående vad som skall göras, en prioritering, en tidsbestämning och en uppfattning av vad som inte skall göras med ett begrepp som till sin karaktär är vagt och där de olika dimensionerna ibland står rakt i kontrast till varandra (se Lombardi et al., 2011). I min allra första intervjurunda frågade jag därför medlemmarna av ledningsgruppen vad de menade med hållbarhet, och var börjar man? Resultatet av den intervjurundan visade att det fanns lika många uppfattningar om vad som var den största utmaningen för Göteborg och var man skall börja som intervjuade personer. De som hade det sociala perspektivet som sin hjärtefråga ansåg att det viktigaste var att bryta segregationen i staden, och Göteborg beskrevs av många på den här tiden som en av Europas mest segregerade städer. Även om andra höll med om att det är viktigt att bryta segregationen i staden var fokus för de med ekonomisk hållbarhet som sin expertis att locka företagare till staden. Fokus var att locka nya invånare och arbetstillfällen också skulle gynna de som redan bodde här (se Brorström, 2015a). En intervjuperson från kommunstyrelsen sa 2011:

Om man tittar hur det ser ut på Norra Älvstranden så är det ju en homogen befolkning. Skulle det bli samma sak i Frihamnen, nya Centrala Älvstaden, så kan man inte betrakta det som något annat än ett stort misslyckande.

Men med det sagt fanns det också en inställning om att visionen som togs fram måste vara realistisk. En av intervjupersonerna från ledningsgruppen sa 2011:

Det är viktigt att man inte sätter upp en vision som inte håller av ekonomiska [skäl] ... Sen kan man aldrig alltså låsa fast precis [allt] men man ser ju vad som är sans och balans. Men det går ju inte att bygga 80 % park ... För då går det inte ihop sig.

Ekologisk hållbarhet, intressant nog med tanke på hur diskussionerna kring klimatförändringar ser ut nu, beskrev de flesta att man hade hyfsat bra koll på, man visste vad som skulle göras. Både abstraktionen angående vad en vision är och kring hållbarhetsbegreppet innebar således utmaningar. Det finns ingen som är emot en mindre segregerad stad, men samstämmigheten gör det samtidigt svårt att komma vidare och risken är att diskussionen stannar på en abstrakt nivå. Detta exemplifierades i diskussioner på mötena i ledningsgruppen vid den tiden. Å ena sidan sades det att den sociala hållbarheten var det viktigaste men

det saknades konkretisering av vad det innebär i praktiken. Detta fick en av de dåtida direktörerna att utbrista: ”inte ett öga är torrt men verktyglådan är tom”. Efter att visionen och strategierna antagits är det tydligt att det inte gjordes någon prioritering mellan hållbarhetsdimensionerna eller att det fanns någon tydlighet angående var staden börjar. Jag beskrev då denna process som att röra sig mellan ett antal organisatoriska dilemman:

Identitet – alternitet: ett syfte bakom att formulera en vision beskrevs vara att Göteborg inte syns tillräckligt utåt och det diskuterades att staden behöver en identitet som sticker ut i förhållande till andra städer, en klassisk förklaring bakom agerande inom organisationer (Czarniawska 2002). I denna process blir det också tydligt vad staden inte är, och inte vill vara. I efterhand har det också diskuterats att alltför stort fokus låg på att skapa en extern identitet och att den interna organisationen ’glömdes bort’, vilket senare gjorde att mycket arbete i efterhand fick ägnas åt att internt kommunicera vikten av visionen.

Styrning – frihet: förhållandet mellan politiker och tjänstemän är ett välbeforskat område. I visionsfasen var detta ett dilemma eftersom det å ena sidan var en fördel att det fanns en frihet inom uppdraget men å andra sidan uppstod en osäkerhet eftersom politikerna i slutänden beslutar och därför borde vara delaktiga i processen. Denna politiska osäkerhet var något som även senare kom att känneteckna processen, där det fanns olika idéer om i vilket läge politikerna borde engageras och tillfrågas om en viss inriktning (se Brorström och Norbäck, 2020).

Konkret – abstrakt: abstraktionsnivån är ett dilemma i samband med formulering av visioner och strategier. Eftersom det handlar om en osäker framtid är det svårt att vara alltför konkret, men om visionen är allt för abstrakt blir den inte heller styrande. Hur slutprodukten skulle se ut, hur konkret visionen och strategierna skulle vara rådde det delade meningar om.

Strategi – planering: städer följer moden (Czarniawska 2002) och att formulera en vision och strategier kan ses i ljuset av det. Det fanns inledningsvis en strävan efter att staden skall styras av intentioner och visioner i stället för att styras av prognoser och planering. Men att vara innovativ i en byråkratisk organisation har sina utmaningar (se Brorström, 2015c).

Det färdiga visionsdokumentet är cirka 50 sidor långt, och min reflektion då var att dokumentet i sig fångar en liten del av allt det som skett under visionsfasen, de lärdomar som gjorts och de nätverk som skapats. Framför allt fick de som drev projektet ovärderlig kunskap om vilka frågor som organisatoriskt är svåra att hantera och varför förändringsinitiativ kan vara svårt. Denna insikt rimmar bra med Schein (1985) som menade att om du vill förstå en organisation, försök att förändra den. I processen att formulera visionen blev det tydligt vilka delar av organisationen som ansåg att arbetet med visionen var välbehövligt och vilka som var mestadels ifrågasättande. Kanske fanns det inledningsvis en naivitet, en inställning om att alla skulle tycka att en vision det kan man väl inte vara emot? Men där processen snabbt började handla om vad som sker efter att visionen antagits och vilken förvaltning som får ansvar för vilken del av genomförandet. Det är en lärdom som kan dras, pratas det om vision kommer det automatiskt att också handla om andra frågor som har mer eller mindre med visionen att göra. En stor satsning blir naturligt en arena för många olika, mer eller mindre relaterade, frågor. Många intervjupersoner pratade också hellre om processen än om slutresultatet, som vissa beskrev som 'en kompromiss' och 'blev så bra det kunde bli'. Jag sammanfattade lärdomarna av visionsfasen i en artikel (Brorström, 2020) till:

- Innan dess att en process som denna startar är det viktigt att vara medveten om att processen kommer att förändras över tid och beroende av vad som sker inom processen. Det kan därför vara bra att över tid omformulera mål och adressera sådant som har uppkommit.
- Det måste också finnas ett medvetande angående att det som sker i praktiken kommer att trumfa alla på förhand uttänkta modeller. En ny organisationsstruktur förändrar inte automatiskt organisationskulturen.
- Det är viktigt att inledningsvis ha tänkt igenom vilka som skall involveras i processen och varför. Är det viktigaste att fatta snabba beslut eller är det att skapa ett ökat engagemang? Både och kan vara svårt.
- Om den politiska nivån skall vara involverad mer än i vanliga fall finns det anledning att tänka igenom ett extra varv, så att inte det endast blir en källa till mer osäkerhet.
- Att prata om förändring, visioner och strategier lovar mycket. Att därför diskutera implementering tidigt kan vara bra. Och kanske behöver inte allt agerande vänta tills efter att visionen är antagen? Detta är en insikt som växte fram över tid när visionen skrevs.

- Det finns de som vinner på en organisationsförändring och det finns de som förlorar på den. Att testa nya idéer innebär också att det finns de som kommer känna sig ifrågasatta och undra vad det är för fel på det sätt som de alltid har gjort?
- En satsning av detta slag innebär att personer kommer att försöka påverka i frågor där de tidigare inte haft möjlighet. En visionsprocess blir därför en arena för många olika frågor mer eller mindre relaterat till det ursprungliga syftet.

Dessa lärdomar är intressanta att reflektera över i efterhand, för visst var det exempelvis svårt att hitta en fungerade styrning från politiken när visionen skrevs och som då utgjorde en styrgrupp för projektet. Men var det inte, med facit i hand, ändå bättre att ha dem engagerade på detta sätt, än inte alls? Flera påpekade i slutfasen av visionsfasen att politiken måste visa att dokumentet är viktigt för att förändring verkligen skall till. Att det finns de som känner att de förlorar på en förändring innebär att det alltid kommer finnas motstånd inom organisationer. Det fanns en samstämmighet kring många av de beskrivna utmaningarna och problemen, men inte kring lösningarna eller hur arbetet skulle prioriteras. Kanske är det därför som mycket fokus senare har lagts på organiseringsfrågor, på huret. I efterhand finns också en inställning om att fler internt borde ha inkluderats i arbetet med att ta fram visionen, något som man anser hade underlättat i senare skede, när visionen skulle förverkligas.

Projektfasen 2013–2016

När visionen skulle förverkligas fanns en inställning om att det bör gå fort och att det var viktigt att komma i gång snabbt. Den internationella advisory board som fanns i visionsfasen uttryckte att staden skulle 'börja imorgon'. Dock behövdes det en organisation, en form för hur visionen skulle hanteras fortsättningsvis och diskussioner inleddes kring hur detta skulle se ut. Här fanns olika idéer, det fanns de som ville att förverkligandet skulle få vara kvar som ett projekt och drivas i projektorganisationen då man ansåg att det var den mest effektiva formen. Men det fanns också de som menade att vision Älvstaden skulle hanteras av linjeorganisationen och kunde inte linjeorganisationen hantera en sådan här satsning, då borde linjeorganisationen ses över och göras om. Resultatet blev något av en kompromiss, en projektorganisation men där alla mandat och budget fanns kvar i linjen. Så här uttryckte en intervjuperson då:

Jag kan tycka att antingen får man ha det som projekt eller i linjen. Nu sa man att vi ska ha det i linjen men man har en särskild organisation för det och det är klart att egentligen tycker jag att det är ett symptom på att våra linjeorganisationer inte är optimalt organiserade.

En annan intervjuperson påpekade då hur mycket som var oklart när organisationen sjösattes:

Jag har hört den kommentaren: hur sjutton kan ni sjösätta en organisation innan ni har definierat mandat och ansvar egentligen Men det har man gjort.

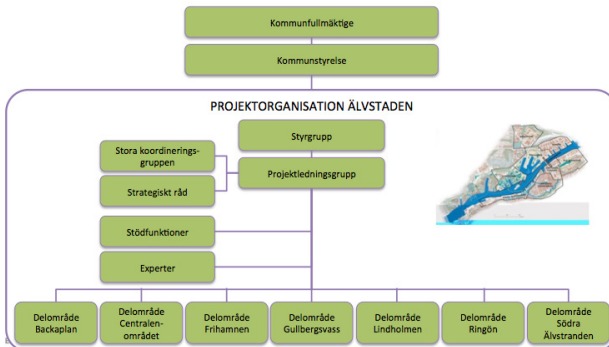


Bild 2. Älvstadsorganisationen, Göteborgs stad.

Projektorganisationen bestod av en styrgrupp med direktörer från stadens bolag och förvaltningar, en projektledningsgrupp från samma bolag och förvaltningar samt sju stadsutvecklingsprojekt som alla hade två projektledare var. Organisationsformen byggde således på att man inom denna organisation kom överens över stadens gränser, i samverkan. I den här fasen skrev jag 2015 en rapport där jag återger Beer och Einstat (2000) genomgång av vad de kallar för "silent killers" som leder till att strategier inte förverkligas och förändring inte implementeras. Författarna argumenterar för att ledare aktivt måste arbeta för att eliminera dessa eftersom de leder till barriärer och onda cirklar. Dessa silent killers är:

- Top – down eller laissez faire-managementstil. Det vill säga en ovilja att styra där den högsta ledningen ägnar sig åt administration i stället för strategiska överväganden. När formella beslut väl fattas har medarbetarna en känsla av att besluten redan har fattats i andra forum.
- Konflikterande prioriteringar. Det vill säga motsägelsefulla strategier som konkurrerar om resurser.
- Ineffektivt ledarskap av högsta ledningen. Detta innebär att ledningen inte samarbetar utan i stället bevakar sin maktposition.
- Bristfällig vertikal kommunikation. Denna punkt innebär att det bland medarbetare upplevs som att ledningen behåller information som kan påverka de längre ned i hierarkin. Senare studier har betonat mellanchefsnivån som en avgörande faktor för att implementera förändring. Detta då indi-

vider som befinner sig i mitten av organisationen dels tolkar och kommunicerar beslut fattade av högsta ledningen, dels kommunicerar uppåt, mot ledningen.¹

- Inadekvat ledarskapsförmåga och utveckling 'i linjen'. Detta innebär att ledare längre ned i organisationen inte utvecklar de nödvändiga förmågorna för att genomföra förändring eftersom de inte får det stöd, coaching och ansvar som uppgiften kräver.

Anledningen att jag tar upp de här 'silent killers' igen är att de alla går att hitta i förverkligandefasen, dels för att förändring är svårt vilket innebär att de här situationerna ofta uppstår, dels för att organisationen av många upplevdes som otydlig. Författarna pekar på att organisationsledare i dessa lägen ibland låter konsulter ta tag i problemen eftersom de vill undvika konfrontationer men menar att det allra bästa sättet att lösa problemen på är att som ledare engagera sig och därigenom också skapa engagemang hos andra. Smith et al., (2001) har också visat att en avsaknad av seniora ledares support kan skapa implementeringsproblem. I Älvstaden har det funnits problem med engagemanget, inte för att Älvstaden inte har ansetts viktigt, snarare att många projekt och satsningar har ansetts viktiga samtidigt. En av direktörerna sa i en intervju nyligen att de inte på något sätt utvärderas hur väl de presterar gentemot vision Älvstaden, utan mot helt andra prioriteringar. Detta har återkommit i intervjuer under hela processen, exempelvis sa en av intervjupersonerna 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 någon som har satt ner foten.

Det fanns inledningsvis när visionen antagits en inställning av att det bara var att köra på och intervjupersonerna pratade om att de hade visionen i ryggen och det var fritt fram att testa sig fram. Därav ansågs det inte göra så mycket att organisationen inte var helt på plats eller rollerna tydligt definierade. Vid den här tiden pratades det också om att visionen inte var tydlig angående exakt vad

1 Denna mellannivå har kallats för 'sandwiched' eller en hamburgarnivå då chefer här är presade från två håll. Se exempelvis Gjerde och Alvesson (2020).

de skulle göra eller vad de skulle prioritera men att det var tydligt vad visionen inte innebar. Visionens första roll innebar därför att utgöra ett verktyg för att kunna säga nej. Intervjupersonerna diskuterade också vid den här tidpunkten stadens organisation på en övergripande nivå, att de stora omställningar staden står inför kräver nya sätt att organisera stadsutveckling. Detta kan ses som ett första steg mot den omorganisation som staden nyligen genomfört. Intervjupersoner som redan 2012 betonade att staden behöver genomgå större organisatoriska förändringar skulle komma att få rätt, men det skulle ta tio år. Det pratades om att denna första fas är en lära-känna-fas, men att detta kan ändras, framför allt när det börjar handla mer om resurser. Intervjupersoner menade då att stadsledningskontoret borde ha en tydligare och mer aktiv roll eftersom risken annars är att de inte har tillräckligt med information den dagen de behöver agera. Sammanfattningsvis skrev jag i den här fasen ett antal punkter och rekommendationer:

- Det är det viktigt att inte intentionen med visionen glöms bort i iver över att skapa framdrift, att också då och då fundera kring vad som görs och varför. Att hitta balansen mellan verkstad och vision.
- Informationsspridning är en nyckelfråga. Ett syfte med att sprida information är att engagera men å andra sidan finns det risk för informationsöverskott, det vill säga att informationsinsamling och informationsspridning ägnas tid åt eftersom nästa steg är otydligt.
- Älvstadsorganisationen bygger på samverkan över organisatoriska gränser men å andra sidan behövs det en vad intervjupersonerna i detta läge kallade för 'överrock', och vem tar då den rollen?
- Tydliggörande behövs angående relationen mellan linjeorganisationen och projektorganisationen samt hur mandatet ser ut i dessa sammanhang.
- Stort fokus har hittills varit på att skapa den organisation som ska förverkliga visionen, men nu bör fokus förflyttas till projekten och de som ska leda dem. Härtill hör att ge dem mandat och resurser, men samtidigt hålla höjden.
- Den hållbara staden inom de tre dimensionerna, är det vad som genomförs?

Dessa punkter är, så här tio år senare, fortfarande aktuella. Mandatet, eller kanske snarare bristen på organisatoriska mandat, har under hela perioden varit en källa till osäkerhet. Eftersom mandatet har funnits i linjen har det ställt stora krav på samverkan, något vi återkommer till. Den överrock som av vissa efter-

frågades här har aldrig funnits, och kanske hade det underlättat beslutsfattande i vissa lägen. Vi denna tidpunkt betonade jag också vikten av att diskutera Älvstaden gentemot övriga staden. Många intervjupersoner tog upp att det var oklart varför projekten inom Älvstaden styrs annorlunda jämfört med andra stadsutvecklingsprojekt. Vad är skillnaden och nyttan med att göra så här? Det sades till exempel:

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

Och:

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

Detta är också en diskussion som återkommit genom åren och där inget riktigt svar har getts. Vad är nyttan med Älvstaden och den speciella organiseringen? Ett sätt att försöka komma åt detta var genom formulerandet av olika styrdokument, ett sätt att materialisera det som sker och något som de som arbetade inom Älvstadsorganisationen ägnar mycket tid åt. Det efterfrågas styrning men det saknas inte styrning, det tas fram projektdirektiv, färdplan, arbetspaket och värderosor. Det styrs i Älvstadsorganisationen och det styrs i linjen, det styrs som projekt och det styrs i tidplaner och kalkyler. Kanske är det snarare en överdos av styrning vi ser? Det som hade underlättat mest var kanske att ta bort något, snarare än att lägga till något ytterligare?

Samverkansfasen 2017–2018

Ett nyckelbegrepp genom hela processen var att ha ett 'hela-staden-perspektiv', men det innebar att se till vad som är stadens bästa och inte till enskilda förvaltningar och bolag. Detta satte stor press på organisationen och de som arbetade inom den att samverka över gränser, att kompromissa, fatta gemensamma beslut och sedan också förverkliga dem i sina respektive organisationer. Just detta skulle komma att bli en källa till problem och vara ständigt återkommande i diskussionerna. Tidigt började det diskuteras hur svårt det var att styra Älvstaden då de som ingick i styrgruppen hade olika uppgifter och intressen, en intervjuperson sa:

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

Inställningen som ofta hördes i intervjuer, i mötesrum och i korridorer var att "vi kan inte göra som vi alltid gjort om vi vill förändra". Visionen innebar fokus på hållbarhet, kvalitet och på de som bor i staden. På så vis var visionen en väg bort mot det traditionella sättet att styra organisationen, ett sätt att styra på lång sikt och inte kortsiktig anpassning och "släcka-bränder-verksamhet". Det skulle härigenom vara ett arbete som gynnade hela staden, inte en enskild förvaltning, bolag eller annan aktör. Detta är en god ambition, men svår. Det finns hyllmeter med forskning som problematiserar denna utveckling, som visar att det är svårt att med visioner och med vackra ord "vinna" över kalkyler och budgetar. Det finns en motsättning här, som var synlig i arbetet med att förverkliga Älvstaden. För att visionen skulle bli verklighet måste den anpassas till den befintliga organisationen, den måste bli till arbetsuppgifter, budgetar, kalkyler och mätetal, annars var risken att visionen skulle hamna i bokhyllor och inte användas. Men samtidigt, när visionen anpassas till den befintliga organisatoriska ordningen blir den också en budgetpost som vilken som helst och riskerar att konkurreras ut av andra projekt, satsningar och intentioner. Det var som en av direktörerna berättade i en intervju: han sitter i 20–25 styrgrupper, och alla påstås vara spe-

ciella, innovativa och särskilt viktiga, själv hade han ibland svårt att veta vilken styrgrupp han befann sig i då flera behandlade samma frågor och bestod av mer eller mindre samma människor.

Under tiden som förverkligandet av vision Älvstaden har pågått har också utvecklingen inom den offentliga sektorn generellt utvecklats mot mer samverkan över organisatoriska gränser. Detta sammanfattas ibland inom begreppet New Public Governance, som också utgör en kritik mot New Public Management. Anledningen till mer samverkan beskrivs ofta som en insikt om att de utmaningar som offentliga organisationer står inför inte är något som en förvaltning eller ett kommunalt bolag kan hantera på egen hand. Ibland kallas dessa utmaningar för wicked problems (Rittel och Webber, 1973) eller för grand challenges (Ferraro et al., 2015) och vanliga exempel är klimatförändringar (Pollit, 2015), integration (Brorström och Diedrich, 2022) eller hållbarhet (Zeemering, 2018). Samverkan har ansetts vara ett sätt att tillsammans definiera vad problemet är samt bestämma hur det bäst hanteras (Head, 2008). Nyckelfaktorer som har pekats ut är ledarskap och tydliga mandat men forskning har också visat på svårigheterna med att få samverkan att fungera effektivt. Dessa svårigheter kan sammanfattas i en brist på förtroende mellan de ingående parterna (Doberstein 2016), kommunikationsproblem och svårigheter med informationsdelning (Vangen 2017; Cuganesan et al., 2017), obalans vad gäller maktförhållanden mellan de involverade parterna (Ran och Qi, 2018), avsaknad av ledarskap (Sullivan et al., 2012) samt transparens- och ansvarsförhållandeproblem (Waardenburg et al., 2019). Något som spår på problematiken är att den ena styrmodellen inte automatiskt ersätter den andra, det innebär att samtidigt som det sker en större samverkan mellan parter så styrs och mäts de ingående parterna också i linjen. Att styrmodeller överlappar på detta sätt kallas ibland att det sker layering (lagring) (Iacovino et al. 2017). De olika och överlappande förändringarna utmanar professionella gränser, arbetspraktiker, existerande hierarkier samt tjänstepersoners identiteter och värderingar (Noordegraaf, 2015). Här kan betonas att den tolkningsfrihet som visionen innebar för de sju delprojekten inte direkt underlättade samverkan utan snarare ledde till en viss konkurrens mellan projekten och ett ifrågasättande ifall andras tolkningar var tillräckligt nära visionen. Att styra något i projektform, som av naturen är avgränsat i tid och rum skapar enkelt konkurrens mellan projekt, och det var en anledning till att samverkan, eller bristen på samverkan kom att betonas av många intervjupersoner. Intervjupersoner har också mer generellt beskrivit

hur organisationskulturen i staden präglats av konkurrens: konkurrens mellan förvaltningar och mellan förvaltningar och bolag. En av intervjupersonerna sa exempelvis:

Kulturen blir att det är viktigare att få uppskattning för hur man har agerat i relation till alla andra i stan internt, än att det blir ett bra resultat. Som stan kan arbeta med. Nu hårdrar jag här kan man väl säga. Men ändå.

I efterhand är det ändå många som menar att samverkan är en av de delar där visionen har gjort störst nytta, att det idag finns en annan inställning om att samverkan är nödvändigt för att komma framåt. Det finns nu också en insikt om att samverkan inte är enkelt och innebär att lyfta fram olikheter och målkonflikter trots att det kan vara arbetsamt. Många intervjupersoner menar också att kompromisser är vanligare än förr. Kompromisser och att lyfta fram olikheter kan dock, trots att det är nödvändigt, vara arbetsamt och det landar ofta på enskilda individer att förhandla och i praktiken göra kompromisserna. Ledarskap är här en nyckelfaktor samt att ha en inställning där man är nöjd med en kompromiss och därmed ett synsätt som innebär att alla delvis vinner på kompromissen, snarare än att alla delvis förlorar. Detta är en kulturomställning som pågår i staden, som jag inte tror går att prata sig fram till, utan måste omsättas i praktik. Att göra samverkan och kompromisser, inte prata om det. Walk the talk. Eller som Karl Weick betonade redan 1979, det som håller ihop en organisation är inte gemensamma mål eller visioner – utan handling. Samma Karl Weick formulerade att: "organizations keep making decisions, yet never solve their problems." Citatet belyser att organisering kan pågå och förändring ske, men problem kvarstå. Snarare kan organisering bli ett sätt att undvika att verkligen lösa problemen. Organisering resulterar dessutom ofta i mer organisering.

I den här fasen började det komma synpunkter om att Älvstadsorganisationen var ineffektiv och otydlig. Projektledarna för de sju delprojekten menade att de hade svårigheter att veta var och hur de skulle rapportera eller fråga om de behövde guidning, till styrgruppen för Älvstaden eller till sin direktör på hemmaplan. De menade att de ofta gjorde både och men fick ibland olika svar och fick själva avgöra. Detta innebar att ett stort ansvar landade på projektledarna. Samtidigt började det i den här fasen mer och mer diskuteras ekonomi, intervjupersoner sa då att det finns en medvetenhet om att Älvstaden är 'investering' och måste få kosta inledningsvis men att det kommer att betala till-

baka sig. Men ekonomi kommer att över tid bli en alltmer svårhanterad fråga. Att göra något ekonomiskt styrbart innebär att översätta, i det här fallet en vision, till ett språk som organisationen kan. Det blir budgetar, kalkyler och investeringar. Detta är en nödvändighet för att projekt alls skall genomföras men det innebär också att det blir möjligt att ifrågasätta projekten, och frågan uppstår om varför skall vi ha allt detta? Det finns liknande resonemang om pilotprojekt, som innebär att pilotprojekt fungerar just för att de är piloter och inte ingår i den ordinarie verksamheten. Till detta hör kritiken att offentliga organisationer inte är konstruerade effektivt för att hantera långsiktiga mål, som hållbarhet (se Brorström, 2023). New Public Management sågs under de senaste årtiondena ha inneburit ett fokus på kortsiktigt mätande, årsbudgetar och täta uppföljningar utan närmare koppling till de långsiktiga målen och det framtida önskvärda tillståndet. Många intervjupersoner har över åren kommenterat detta på olika sätt och sagt ungefär att 'kalkylen går ihop men blir det vad staden vi vill ha?'. En intervjuperson uttryckte angående kostnaden för att utveckla ett område: Är det dyrt eller är det bara mycket pengar? Frågan är intressant för den sätter fingret på svårigheten att diskutera långsiktig utveckling och kortsiktig praktik sida vid sida. I visionsfasen pratades det om att staden skulle gå från att vara prognosstyrd till viljestyrd, men detta var svårare än förutsett. Att skapa ekonomiska modeller där det går att diskutera kortsiktig ekonomisk styrning i relation till målsättning över långt tid efterfrågas. Återigen blir det tydligt att det över tid inte har skett någon medveten prioritering, ekonomin sätter gränser, men vad som prioriteras inom dessa gränser kunde ha varit mer medveten om denna diskussion hade funnits. Det uppstår en intressant diskussion om ekonomi i relation till måluppfyllelse. Intervjupersoner påpekar att formulera högt satta mål är ett sätt att kommunicera ambitioner och därigenom också få politiken att inse vikten av att satsa resurser. Men det är en risky business att kommunicera ambition på detta vis, om inte resurser görs tillgängliga står projekten med höga mål men utan resurser. Värt att nämna här är att misslyckanden att nå mål sker mot målsättningen men kanske inte med tanke på vilka förutsättningar som funnits. Dock behövs kalkyler och uppskattningar av andra anledningar, det behövs kontrollinstrument och en känsla av att det pågår ett systematiskt arbete med ekonomin, men kanske kan kommunikationen bli bättre kring vad olika kalkyler visar. En av intervjupersonerna sa så här:

Jag tror att vi behöver, i kommunikationen kring när vi kostnadsbedömer saker och ting, bli mycket tydligare med att det finns saker och ting som inte har kunnat sätta pale på än. Men att vi ändå kan våga höfta.

Intervjupersonen fortsätter med att mena att denna kostnadsbedömning sedan över tid bör bli allt skarpare, och efter en tid kan det då kallas för kalkyl men i ett tidigt läge leder begreppet fel. Vidare säger intervjupersonen om de tidiga kalkylerna som gjorts: "Åh, usch dom är ju som en hagelsvärm ute i himmelen liksom." En utmaning med dessa bedömningar är också att färdigställandet av projekten ofta ligger långt fram i tiden och vad en investering som görs nu är värd i framtiden är svårt, om inte omöjligt, att förutse. Många har diskuterat detta som en utmaning, att hitta sätt att diskutera investeringsekonomi och exploateringsekonomi men också samhällsekonomi. Intervjupersoner pekar i sammanhanget också på att målet alltid borde vara att eftersträva en så hög kvalitet till en så låg kostnad som möjligt men det förutsätter att det finns ett sätt att prata om det tillsammans.

Portföljfasen 2019–2022

Ett sätt att hantera de problem som stötts på i organiseringen av Älvstaden blev etablerandet av ett portföljkontor. 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 arbetssätt och processer för hur organisationen arbetar, vilka verktyg som ska användas och vad som behöver utvecklas ytterligare.” 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 huvudprogramsstygrupp
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 utgjorde en form av efterfrågad tydlighet och en struktur för arbetet framöver. Det fanns ett tydligt fokus på samverkan men en samverkan

som var mer styrd än tidigare. Samtidigt skapades också en ny nomenklatur, styrgruppen blev portföljstyrgrupp, projektledningsgruppen togs bort, i stället 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 beskrevs ha inneburit en tydlighet där alla huvudprogrammen har liknande organisering vilket underlättar jämförelser och gemensam förståelse. Bara att använda sig av samma språk beskrevs ha en positiv inverkan där XLMP skapade en tydlighet angående när beslut är nödvändiga och pekar delvis ut ansvar. Alla intervjupersoner som intervjuades 2018–2020 var således främst 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 hade som uppgift att agera över stadens gränser, och leda samverkan, något som gör att de individer som arbetade i portföljkontoret var tvungna att hantera dels hela-staden-logiken, dels hantera den kultur som finns i de olika förvaltningarna och bolagen. Portföljkontoret kan beskrivas som en hybridorganisation, där de som arbetade 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. Det är individer som arbetar med både en professionell logik och en styrningslogik, det klassiska exemplet är en läkare som blir chef med personal- och budgetansvar. Då dessa individer agerar genom the "two-way-window" har de en viktig roll i att reducera motstånd till pågående förändring och uppmuntra till implementering av reformer och adaptering av förändringsarbete. Rollen är dock utmanande där mycket personligt ansvar faller på individerna. Portföljkontoret, och de som arbetar här kan sägas ha haft en sådan roll, tjänstepersoner här hade att hantera olika logiker, målkonflikter och organisationskulturer. I intervjuer beskrev de som först arbetade i den interimära formen av Portföljkontoret uppgiften på följande sätt: "Att inte fundera på vad som är för mitt bästa utan vad är det som är bäst för staden." Portföljkontoret sades 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. De flesta av

intervjupersonerna kom in på den återkommande 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. På ett tertialrapporteringsmöte 2019 blev denna förväntan uttryckt av en av projektledarna som sa att hen antligen skulle få den hjälp hen i flera år efterfrågat, framför allt kring den ekonomiska rapporteringen. Kommentaren möttes med leenden och påpekanden att kanske var förhoppningen om vad portföljkontoret kunde åstadkomma överdrivna. Dock exemplifierar detta event de höga förväntningar som inledningsvis fanns på portföljkontoret. En intervjuperson från portföljkontoret sa: ”det finns en viss frustration och en irritation på att vi [...] ska göra mer. Men görandet ligger i förvaltningarna. Alltså vi kan inte liksom göra det åt dom.”

Med andra ord var portföljkontoret efterfrågat och den första uppgiften blev att bemanna kontoret med rätt kompetens, något som helst skulle ske snabbt. Det uppstod dock diskussion kring på vilka principer 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. 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, kvarstår argumenten om otydlighet. Om en tillbakablick över de drygt tio åren som Älvstaden har beforskats görs blir det 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 mer tydlighet, en tydlighet som i en komplex organisation som en stad förefaller omöjlig att få till.

Portföljkontorets placering på Stadsledningskontoret kan ses som ett led i att skapa en närmare relation mellan Älvstadsorganisationen och den politiska styrningen. Intervjupersonerna var överens om att det är bra att Stadsledningskontoret fick 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. Det fanns således också en förväntan på att Stadsledningskontoret skulle ta sig an en mer aktiv roll och intervjupersoner beskriver i efterhand

en besvikelse över att så inte blev fallet. Detta går att koppla tillbaka till de intervjuer som gjordes redan när visionen var antagen och en organisation skulle skapas, det fanns en efterfråga på en 'överrock', en funktion som kunde gå in och fatta beslut och styra om det behövdes. Denna överrock har aldrig funnits men det har under hela processen funnits en önskan om att någon tar sig an den rollen. Det är i sig intressant då stadens organisation inte är konstruerad på det viset, med överrockar. Det finns ingen direktör som kan fatta beslut över någon annan. Vad beror denna önskan om styrning och överrock på? Kanske är denna önskan ett uttryck för de utmaningar som en stark linjeorganisation möter i arbetet med frågor som löper över organisatoriska gränser. Ett uttryck för den tidigare nämnda lagring, där en traditionell organisation möter en ny form av organiseringsprincip. Kanske är de inte helt möjliga att kombinera?

Det har hela tiden funnits en diskussion, och kanske också ett ifrågasättande, angående vad de olika delarna av Älvstadsorganisationen gör. Vad gör projektgruppen? Vad gör portföljkontoret? Vad gör styrgruppen? Vad skall de styra och vad kan de styra? I intervjuer framgick att det ansågs att styrgruppen diskuterar för mycket detaljer, en intervjuperson sa exempelvis att 'minsta lilla gem skall ju upp dit'. En annan intervjuperson sa att 'vi är för snabba att trycka på hissen upp, kanske ska vi stanna på mellannivån först?'. Detta tyder på att problemet ligger i båda ändar, styρνivån är för intresserade av detaljer, men mellannivån skickar också gärna frågor dit innan dess att de har hanterats tillräckligt. I en ny organisation finns möjlighet att från början arbeta med detta, visa att det förväntas att frågor löses på en lägre organisatorisk nivå, individer – och organisationer – växer med förväntan. Som nämnts tidigare är det heller inte effektivt att skicka frågor uppåt, det tar för långt tid innan de kommer tillbaka igen. Detta har kommenterats i intervjuer med direktörerna som menar att de ibland upplevt att de varit överens om en viss inriktning eller handling på ett möte för att sedan komma tillbaka en månad senare och då är frågan uppe igen. Det som skett är att direktörerna tar med sig frågorna hem, diskuterar dem på hemmaplan, inser att det som de kommit överens om inte är rimligt eller önskvärt och tar då upp detta på nästa möte igen. Till det kommer svårigheten att frågorna som är uppe i Älvstadsorganisationen inte endast behandlas där utan också i andra forum, vilket gjort att frågor hanterats när inte alla har varit med, något som skapat frustration. Att styrgruppen, och senare portföljstyrgruppen, hade en symbolisk roll och att som de själva uttryckte det hade till uppgift att förplikta sig till beslut, är något som jag tidigare har diskuterat i termer av att

de befinner sig på en 'pratnivå'. Detta är inte oviktigt, men då projektledare och senare huvudprogramledare befinner sig på en 'handlingsnivå', uppstår ett mellanrum mellan nivåer, vad som ibland kallas för 'styrgap'. Forskning har visat att det inte räcker med att något beslutas i toppen och sedan implementeras nedåt för att skapa förändring (Keast, 2011) och att organisationer är 'löst kopplade' har diskuterats inom organisationsteorin länge. Weick (1976) beskrev löst kopplade enheter som system med få gemensamma variabler. När något stör det ena systemet innebär det endast en begränsad störning i det andra systemet, eller åtminstone att det kommer att ta tid innan störningen når dit. Detta kan i Älvstaden exemplifieras med att det kan uppstå problem med att projektledarna eller huvudprogramledarna inte upplever någon styrning men att det kan ta tid innan det märks på nivåerna ovanför. Det innebär att det kan uppstå störningar någonstans inom organisationen, utan att det nämnvärt behöver innebära störningar på andra håll i organisationen. Över tid blir detta dock eventuellt ett problem.

Det diskuterades i den här fasen också vad visionens roll är nu, så här en tio år efter dess antagande. En del av de jag intervjuat på senare tid känner visserligen till visionen och har en idé om vad den innehåller men har inte läst den. Ändå är det väl den som styrningen utgår från? Intervjupersoner menade också att visionsprocessen var en demokratisk och bra process, men många år har gått så är det fortfarande vad göteborgarna vill? Det förefaller dock inte finnas någon starkare vilja att göra ett omtag kring visionen, men kanske är det ändå läge att diskutera vad den betyder idag och vad för roll den har i en ny organisering?

Och sedan då?

Ny organisation för stadsutveckling

Man skulle kunna se det som att all diskussion som förts inom ramen för Älvstadsarbetet, över tid har lett till en större omorganisation – NOS, ny organisation för stadsutveckling. Redan tidigt var det intervjupersoner som såg det idoga arbetet inom Älvstaden som något som skulle leda fram till en större förändring över tid. En intervjuperson sa exempelvis att portföljkontoret kunde ses som ett 'embryo' till en metodik som skulle användas till arbetet med stora projekt eller större stadsutvecklingsområden i framtiden. Det beskrevs att denna omorganisation, och de tidigare, är en naturlig utveckling där man hela tiden söker bättre sätt att hantera de utmaningar som uppstår, man det är ett arbete som aldrig blir klart. En av de intervjuade sa:

Det tror jag kan bli bra. Sen är det möjligt att om 15–20 år kanske vi behöver organisera om igen. För då har vi hunnit gå på tillräckligt mycket nitar i det här för att ha låst läget igen. Men så är det ju. Så jag tror att det är det här vi kommer att ha i 10–15 år när det här fungerar väldigt väl. Man provar sig fram men det kommer att finnas en vilja att lösa saker.

Det förefaller finnas skillnader i hur man ser på arbetet i denna nya organisation, det finns en inställning om att förändringen är bra och nödvändig. Det uppstår dock frågor angående var Älvstaden som begrepp och som vision tar vägen. Intervjupersoner menar att det vore olyckligt ifall det inte skulle gå att följa visionen längre, men samtidigt att det inte behövs en särskild organisation eller struktur för det. Det verkar ha skett ett skifte, som kanske kommer sig av, eller i alla fall spåtts på av en generell utveckling där planering skiftat från att ske genom de stora dragen som visioner till en mer pragmatisk inställning om att

komma i gång någonstans och sedan arbeta i mindre steg. En intervjuperson sa: "Det går ju inte att planera. Man kan, alltså det går inte. Utan då måste man våga ta små steg i taget." Samma intervjuperson menar att det finns något paradoxalt i att dra de stora penseldragen: "Det är väldigt svårt att få den goda helheten när man ska tänka på helheten. Den uppstår inte där." Det skall bli intressant att följa den nya organisationen och hur den lyckas att hantera de existerande utmaningarna. Det är svårt att förändra en organisation, men det förefaller också i det här läget finnas bra förutsättningar och stöd för den nya organisationen. Det är ett 'windows of opportunity' (Tyre och Orlikowski, 1994).

Diskussion och slutsatser

Att sammanfatta lärdomar som har gjorts under en tolvårsperiod låter sig inte enkelt och kortfattat göras, men det finns sådant som har återkommit under processen som avslutningsvis är värt att betona. Under hela denna process har liknande, om inte samma, problem återfunnits. Ett exempel är styrningen i linjen och samtidigt i Älvstadsorganisationen. Det har funnits olika sätt att hantera denna problematik, där organisationen och de människor som arbetar inom den har förändrats över tid, men problemet har funnits kvar. Kanske var organisationen i sig, i form av en kompromiss, från början ett allt för svårt uppdrag i en stark linjeorganisation. Men kanske kan man se den som ett led i den förändring som nu har genomförts i den nya organisationen för stadsutveckling. Det innebär att det också finns all anledning att fundera på vad som har gjorts bra och vad som inte har funkat, vilka lärdomar som kan tas med.

Otydlighet – alltid denna otydlighet!

Weick (1979) skiljer mellan otydlighet och tvetydighet, där otydlighet är avsaknad av information och tvetydighet är information som kan ges många olika tolkningar. Tvetydighet kan i sin tur innebära att mer information eftersöks, som snarare ökar otydligheten än minskar den. I Älvstadsarbetet har det inte varit brist på information, det är inte *otydligt*. Det har också lagts ett stort arbete på att förtydliga den information som finns. Projektgruppen, och senare portföljkontoret, lade mycket arbete på att just förtydliga, att skapa dokument, planer och verktyg för uppföljning. Problemet var inte en brist på information, utan snarare att den information som fanns var tvetydig där olika tolkningar var möjliga och ibland motsägelsefulla. Detta blev ett dilemma, att det material som togs fram för att skapa tydlighet innebar fler tolkningsmöjligheter. Arbetet med färdplan kan exemplifiera detta, så mycket information som möjligt skulle in i detta dokument, men där informationen sedan tolkades på ett annat sätt än förväntat. Detta skulle Langley (1995) ha benämnt 'analysis by paralysis' som innebär att det ibland samlas in information som sedan analyseras i en sådan omfattning att det gör beslutsfattande svårare – inte enklare. Langley (1995) beskriver sedan vad hon kallar för beslutsvakuum som innefattar följande: en

professionell analytiker, en konsult, en oprecis deadline och ledningens otydliga tolkning av analysen. Här stannar därför många beslut. Att trots att en bra analys har gjorts är vägen framåt problematisk. Detta kan förklara att många, om inte alla, intervjupersoner i Älvstaden har efterfrågat prioritering. Och det saknas inte underlag för att göra dessa prioriteringar, det saknas just prioriteringar.

Prioritering – men vem prioriterar egentligen?

Det har under hela den här perioden funnits en efterfrågan på prioriteringar för att underlätta agerande i Älvstaden. Visionen skulle helst redan 2012 ha brutits ned i specifika mål och en tydlighet angående vad som skall göras först och var. Detta hade troligtvis förenklat processen, dock har det slagit mig att det inte förts någon diskussion angående vem som skall göra denna prioritering. Det finns en förväntan om att någon annan skall göra det, men vem gör dessa prioriteringar om inte direktörerna i styrgruppen? Eller politiken? Men då måste någon hantera den frågan. Detta kan generellt ses som ett problem inom samverkansorganisationer, att det går att undvika ansvarstagande och hoppas att någon annan skall ta tag i problemen.

På samma sätt som angående prioriteringsfrågan så har det i alla de beskrivna faserna funnits en efterfrågan på tydligare *mandat*. Inte för alla, en del tycker att de naturligt har ett mandat då de representerar sin förvaltning eller bolag i olika sammanhang. För andra är mandatfrågan svårare. Jag tror att denna mandatosäkerhet hänger samman med prioriteringsfrågan. Om prioriteringar och de målkonflikter som uppstår inte tas om hand om på en övergripande nivå ramlar de nedåt i organisationen, stora frågor som landar på enskilda individer som känner osäkerhet angående hur de bör agera. Kanske är det inte mandatet som är problemet utan frågornas karaktär och vart de hamnar i brist på agerande? Återigen behövs ansvarstagande från de på ledande positioner, som faktiskt har mandat.

Överstrategiserande?

Resonemangen ovan kan kopplas till en diskussion som just nu förs kring så kallad 'open strategy' och som innebär ett öppnande av strategiska processer till allt fler individer. Både de som arbetar på olika nivåer i organisationen samt att externa aktörer släpps in (Whittington, 2019). Fördelen antas vara ett större engagemang till de strategiska beslut som fattas men där kritiken bland annat

består i att det är tidskrävande och att beslutsfattande är svårt på grund av att så många olika intressen skall synkas. Även här finns en utmaning angående informationsinsamling, där det ofta finns en inställning om att så mycket som möjligt skall vara känt innan dess att beslut kan fattas. Problemet blir, igen, att beslut inte fattas alls utan mer information samlas in. Detta gick att identifiera i Älvstadsarbetet där fler intervjupersoner menade att det var många som ville arbeta strategiskt men inte operativt. Problemet känns till exempel igen i diskussionen kring en pratnivå och en utförarnivå men där det uppstod luckor mellan pratandet och utförandet. Ovan betonade jag görandet här, att det är genom att göra annorlunda som förändring kommer till. Utvecklingen mot att 'alla är strateger' har också beskrivits genom att det anställs allt fler individer som just strateger, men där den strategiska positionen ofta saknar organisatoriska mandat och där det inte är helt klart vad de ska göra. En stor andel av deras arbete blir således att formulera och utforma sitt uppdrag (se Svensson och Brorström, 2023 kommande).

En annan diskussion som just nu pågår är kring tillit och tillförlitlighet. Att organisationskulturen i staden har beskrivits som präglad av konkurrens och av rädsla för att göra fel tyder på just en brist på förtroende och tillit mellan individer från olika förvaltningar och/eller bolag. Det har beskrivits hur det finns en inställning om att ingen kan driva 'mina frågor' än just jag och mina närmaste kollegor, något som i intervjuer gjorde att det efterfrågades mer tillit. Jag kommer inte att här gå närmare in i debatten om tillitstyrning, som man skulle kunna säga mycket om. Jag nöjer mig med att konstatera att det inte räcker att säga att man skall lita på varandra eller ha förtroende till andra, det är något som skapas. Tillit är ett resultat, inte en startpunkt.

Den individuella nivån

Det finns forskning som visar att många individer är beredda att utstå mycket på sitt arbete så länge de anser att vad de gör är meningsfullt (se exempelvis Carton, 2018). Älvstaden beskrevs, framför allt i ett inledande skede ha inneburit att människor sökte sig till Göteborgs stad och många inom staden ville arbeta med att förverkliga Älvstaden. Men med det sagt måste det också finnas rimliga krav och förväntningar på dessa individer. Flera intervjupersoner pekade på risken att 'trötta ut organisationen', vilket måste tas på allvar. Kanske har Älvstadsorganisationen, och de förändringar som den genomgått varit en del av en större process att förändra mot en 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 nästa steg. Forskning om individer som arbetar över gränser pekar på att det är en position som involverar stress, förhandlande och ett hanterande av målkonflikter i praktiken. Detta menar man har inneburit att individer på dessa positioner inte stannar så länge, man orkar helt enkelt inte (se Kågström och Brorström, 2019). Den nya strategrollen, som diskuterades ovan, skulle kunna beskrivas på samma vis, och det kan också tilläggas att detta är individer som ofta är engagerade och brinner för en viss fråga, som hållbarhet. Jag har i andra sammanhang beskrivit att detta engagemang givetvis är positivt men kan också leda till en känsla av misslyckande. Ett misslyckande som kommer av stora ambitioner och mål snarare än att deras arbete inte har gjort skillnad. Jag har tidigare diskuterat detta i termer av att det måste finnas en känsla av vad som är 'good enough' och här har ledarskapet en viktig funktion. I en rapport citerade jag en intervjuperson som sa att "Varför är det så svårt, vi har ju byggt stad i 400 år?" Detta citat är intressant då det går att diskutera ifall det är svårare nu? Eller är det för att svårigheterna är mer synliggjorda nu? Och pratas mer om? Och ifall det var enklare förr, var det bättre? Eller finns det en poäng i att det skall vara svårt och trögt att styra en stad? Jag tror att en medvetenhet om att det är svårt gör att konflikterna inte blir personliga, för det är då det blir problematiskt på riktigt. Och en risk i detta samverkanssamhälle, och i tillitsdiskussioner, är just att det landar på individer. Individer som inte bara skall vara duktiga på sin profession, utan också bra på att samverka och bygga relationer. Det är viktigt, men det passar en del bättre än andra.

Nyttan med Älvstaden

Att Älvstadsorganisationen och visionen ifrågasätts angående varför det skall göras annorlunda i Älvstaden jämfört med i andra delar av staden tyder på att detta varför, anledningen bakom organiseringen, inte var kommunicerad tillräckligt. Varför skulle det göras annorlunda här? Kanske är svaret inte heller helt enkelt. Att organisationen från början var en kompromiss med beslut i linjen med samverkan över gränser i en projektorganisation gjorde kanske också att det inte fanns någon som tyckte att denna organisation var det bästa alternativet och därför var det svårt att förklara varför det blev just denna form. Organisationen hade inledningsvis en symbolisk roll att sätta ljuset på att här kommer ske mycket utveckling, men över tid avtog vikten av den symboliska rollen och det behövde bli verkstad. Dock har organiseringen och visionen haft

betydelse, många pratar om att man i staden är bättre på samverkan. Älvstadsarbetet har tvingat fram samverkan, trots att det inte har varit enkelt men det som behöver diskuteras, diskuteras också i denna organisering.

Under perioden har nya roller vuxit fram, roller som har ett mer strategiskt och övergripande syfte och även om de rollerna fortfarande håller på att formas inom organisationen gör de skillnad. Dock behöver dessa roller ges bättre förutsättningar. Det går att se alla förändringar som att de tillsammans lett fram till den större omorganisation som nu skett. De som redan 2012 menade att Göteborg behöver en mer effektiv linjeorganisation, och att Älvstadsorganisationen är ett steg mot en större förändring, fick med facit i hand rätt.

När visionen för Älvstaden skrevs var alla överens om att segregationen var Göteborgs stora problem och social hållbarhet var den dimension där man ansåg att staden tagit störst steg framåt (Brorström, 2015b). Samtidigt som visionen ger utrymme för att segregationsproblematiken diskuteras mer än tidigare, vilket är positivt, visar denna långa studie att det över tid har funnits många olika bilder av vad Älvstadens roll i staden bör vara. Frågan blev över tid teknisk och ekonomisk, ska Älvstaden finansiera utveckling i andra delar av staden eller inte? Visionen och fokus på hållbarhet har emellertid inneburit ett större fokus på de frågorna. Det går inte att säga vad som hade skett utan visionen men rimligt är ändå att anta att visionen här har spelat roll och gjort nytta.

Många intervjupersoner har under den här drygt tioåriga processen beskrivit kulturen i staden som präglad av en oro och rädsla över att göra fel, där en intervjuperson till exempel sa att i oro över att göra fel görs i stället ingenting. Denna kultur beskrivs ha haft att göra med den Göteborgsanda som det pratades mycket om i mina tidiga intervjuer och som nu sällan nämns. Detta trots att de flesta personer under tiden har bytts ut. Älvstaden var till viss del också ett försök att arbeta med kulturen, att tillsammans ta fram en vision som skulle genomsyra hela staden var ett nytt sätt att arbeta och skulle leda till en ny kultur. Men kultur är svårt att förändra på ett enkelt sätt och tar tid.

Avslutningsvis: En hållbar stad behöver en hållbar organisation!

Jag har i andra sammanhang argumenterat för att om en organisation har ambitiösa målsättningar om hållbarhet, eller vad det nu må vara, så måste organisationen också vara beredd att stödja den ambitionen. Det måste med andra ord finnas en hållbar organisation om man vill bli en mer hållbar stad. Här brister många organisationer då struktur, mandat och resurser inte matchar de målsättningar som finns inom organisationen. Detta är en utmaning eftersom det först antas målsättningar, man måste ju veta vad man vill innan det kan resurs-sättas, problemet är att det i ett senare läge kan vara svårt att få till de resurserna, kanske finns helt enkelt inte resurserna. Och att vara visionär handlar om att tänka fritt, fritt från ramar som ekonomi och tillgänglig personal, men detta är i praktiken något som kan vara svårt att få ihop. I Älvstaden pratade många om att den organisation som skapades, och som har utvecklats över åren var svår att greppa, var otydlig och ställde stora krav på de individer som arbetade inom den eftersom de oftast hade sina ordinarie arbetsuppgifter inom linjeorganisationen och sällan (tillräckligt med) tid avsatt att arbeta inom Älvstadsorganisationen. Inte sällan har Älvstadsorganisationen beskrivits som en parallell struktur och därmed medfört en svårighet för tjänstepersoner i linjen att veta hur de ska eskalera frågor, vad som beslutats var och vem som bestämmer. En avslutande lärdom kan därför vara att, är ambitionen att bli bättre på hållbarhet, måste de frågorna ges utrymme i organisationen, och det måste finnas en organisation rustad för att hantera de utmaningar som kommer med nya ambitioner.

Referenser

- Beer, M., & Eisenstat, R. (2000). The silent killers of implementation. *Sloan Management Review*, 41(4), 29-40.
- Brorström, S. (2015a). Strategizing sustainability: the case of River City, Gothenburg. *Cities*, 42, 25-30.
- Brorström, S. (2015b). *Styra städer: om strategier, hållbarhet och politik*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Brorström, S. (2015c). Implementing innovative ideas in a city: good solutions on paper but not in practice?. *International Journal of Public Sector Management*, 28(3), 166-180.
- Brorström, S. (2020). 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., & Norbäck, M. (2020). “Keeping politicians at arm’s length”: How managers in a collaborative organization deal with the administration–politics interface. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 657–672.
- Brorström, S., & Diedrich, A. (2022). Boundaries of collaboration: The case of a temporary housing complex for refugees in Sweden. *Public Management Review*, 24(4), 536–557.
- Brorström, S. (2023). The sustainability shift: The role of calculative practices in strategy implementation. *Financial Accountability & Management*, 39: 3-17
- Brorström, S. & Svensson I. (2023). Strategiparadoxen. En studie av strategrolen i offentliga organisationer. KFi-rapport nr 185.
- 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.

- Cuganesan, S., A. Hart, & Steele C. (2017). "Managing Information Sharing and Stewardship for Public-sector Collaboration: A Management Control Approach." *Public Management Review* 19(6): 862–879.
- Czarniawska, B. (2002). *A tale of three cities: or the glocalization of city management*. Oxford: Oxford University Press.
- Doberstein, C. (2016). "Designing Collaborative Governance Decision-making in Search of a 'Collaborative Advantage.'" *Public Management Review*, 18(6): 819–841.
- Ferraro, F., Etzion, D., & Gehman, J. (2015). Tackling grand challenges pragmatically: Robust action revisited. *Organization studies*, 36(3): 363-390.
- Gjerde, S., & Alvesson, M. (2020). Sandwiched: Exploring role and identity of middle managers in the genuine middle. *Human relations*, 73(1), 124-151.
- Head., B., (2008) Assessing network-based collaborations, *Public Management Review*, 10(6): 733–749.
- 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.
- Keast. R., (2011) Joined-Up Governance in Australia: How the Past Can Inform the Future, *International Journal of Public Administration*, 34:4, 221–231.
- Kågström M. & Brorström S. (2019). *En hållbar process är att vi samverkar, men utan att några går på knäna: en studie om hållbarhetssamordnares vardag och praktik*. I Hellström, B., Daram, L. Design for conflicting desires. Arkus Förlag
- Llewellyn, S. (2001). Two-way windows': clinicians as medical managers. *Organization studies*, 22(4), 593-623.
- Lombardi, D. R., Porter, L., Barber, A., & Rogers, C. D. F. (2011). Conceptualising Sustainability in UK Urban Regeneration: a Discursive Formation. *Urban Studies*, 48(2), 273–296.
- 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.

- Ran, B., & H. Qi. (2018). "Contingencies of Power Sharing in Collaborative Governance." *The American Review of Public Administration* 48(8): 836–851.
- Pollitt, C. (2015). "Wickedness Will Not Wait: Climate Change and Public Management Research." *Public Money & Management* 35 (3): 181–186.
- Rittel, H. W. J., & M. M. Webber. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Public Sciences* 4 (2): 155–169.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*: Jossey-Bass Publishers.
- 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.
- Tyre, M. J., & Orlikowski, W. J. (1994). Windows of opportunity: Temporal patterns of technological adaptation in organizations. *Organization science*, 5(1), 98-118.
- 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. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.
- Weick, Karl E. (1979) *The social psychology of organizing*, 2nd edn. Reading, MA: Addison- Wesley.
- Whittington R (2019) *Opening Strategy: Professional Strategists and Practice Change, 1960 to Today*. Oxford: Oxford University Press.
- 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