

Ett etablerat arbetssätt i utveckling

Uppföljning av NÄSP:s genomförande med fokus på aktiviteter i programmet

Isabell Meltzer

Gustaf Kastberg Weichselberger

Viktor Siipo Larsson

Ett etablerat arbetssätt i utveckling

Ett etablerat arbetssätt i utveckling:
Uppföljning av NÄSP:s genomförande med
fokus på aktiviteter i programmet

Isabell Meltzer

Gustaf Kastberg Weichselberger

Viktor Siipo Larsson

ISBN: **978-91-89458-40-6**

© KFi tillsammans med författarna 2026

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

E-post kfi@kfi.se | www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Inledning.....	6
Genomförande.....	7
Organisatoriska utgångspunkter för arbetet.....	7
Funktioner, samspel och relationer i praktiken.....	8
Roller och funktioner.....	9
Koordinering och samspel.....	10
Relation mellan programorganisation och linjeorganisation.....	13
Val, genomförande och uppföljning av aktiviteter.....	15
Val av aktiviteter.....	15
Hur aktiviteter tas fram.....	15
Förändring över tid: från bruttolista till systempåverkan.....	17
Summering: kriterier och centrala spänningar i urvalsprocessen.....	19
Genomförande och uppföljning.....	20
Genomförandeformer.....	20
Hinder i genomförandet.....	21
Uppföljningens logik.....	22
Begränsningar i uppföljningen.....	23
Summering: Genomförande- och uppföljningslogik samt centrala spänningar.....	23
Analys och slutsatser.....	26
Organisatoriska förutsättningar: pendling mellan öppning och segmentering.....	26
Behovet av koordinering.....	27
Val av aktiviteter: mellan organisatorisk rådighet och systempåverkan.....	28
Genomförande av aktiviteter och uppföljning.....	30
Lärdomar över tid: mot ökad samordning.....	32
Övergripande analys och slutsats.....	34
Framåt? Två möjliga inriktningar.....	35

Sammanfattning

Denna uppföljningsstudie analyserar hur aktiviteter inom Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program väljs, genomförs och följs upp. Studien är beställd av Business Region Göteborg (BRG). Sammantaget visar studien att det har etablerats en arbetsform som på många sätt är funktionell utifrån det definierade uppdraget. Det finns en struktur för att identifiera aktiviteter, mobilisera deltagande organisationer och skapa framdrift. Samtidigt pekar analysen på en central begränsning: de aktiviteter som utvecklas tenderar att spegla deltagande organisationers egna prioriteringar och kapacitet, snarare än att vara resultatet av gemensamma prioriteringar utifrån programmets övergripande ambitioner.

Detta innebär att programmets aktiviteter ofta genomförs inom ramen för respektive organisation och att samverkan i praktiken får en mer parallell än integrerad karaktär. Därmed blir det också svårt att fullt ut realisera programmets intentioner om systempåverkan och mer genomgripande förändring. Analysen visar vidare att genomförandet i hög grad är beroende av enskilda individers engagemang och organisatoriska förutsättningar, vilket bidrar till variation i genomförandet och en viss sårbarhet över tid. Den uppföljningsstruktur som används förstärker denna logik genom att huvudsakligen fokusera på aktiviteternas genomförandegrad snarare än deras effekter.

En viktig förklaring till dessa mönster återfinns i programmets organisering, där samverkan utgör den dominerande koordineringsformen och där formella mandat att styra mellan organisationer i stor utsträckning saknas. Därtill innebär den tvååriga handlingsplanscykeln att arbetet återkommande orienteras mot framtagande av nya aktiviteter, vilket riskerar att skapa kortsiktighet och försvåra en successiv fördjupning och integrering av arbetet i ordinarie verksamheter. Sammantaget bidrar detta till att aktiviteter i viss utsträckning får karaktären av tidsavgränsade projekt snarare än långsiktigt integrerade arbetssätt.

Mot denna bakgrund aktualiseras en övergripande utvecklingsfråga kring programmets framtida inriktning. Analysen pekar på två möjliga utvecklingslinjer. Den ena innebär en förstärkning av programmets kapacitet att driva gemensamma och mer integrerade aktiviteter, i linje med den etablerade arbetsmodellen. Detta förutsätter en tydligare och mer selektiv prioritering av aktiviteter, starkare koppling till deltagande organisationers ordinarie verksamhet samt utvecklade former för koordinering och uppföljning över organisatoriska gränser. Den andra innebär en tydligare positionering av programmet som en pådrivande och faciliterande struktur, där fokus i högre grad ligger på att stödja och påverka de deltagande organisationernas egna verksamheter, snarare än att i sig utgöra en primär arena för gemensamt genomförda aktiviteter. Ett ökat strategiskt fokus kan då läggas selektivt på de insatser som faktiskt förutsätter samordning, medan övriga aktiviteter i större utsträckning hanteras inom respektive organisation.

Studien bygger på dokumentanalyser samt intervjuer med representanter från styrgrupp, processledning och deltagande förvaltningar och bolag. Analysen har strukturerats kring tre delområden: val av aktiviteter, genomförande och uppföljning samt lärande över tid. Sammantaget ger studien en fördjupad bild av hur ett aktivitetsbaserat och samverkansorienterat programarbete fungerar i praktiken, och identifierar centrala spänningar och utvecklingsområden i relation till programmets långsiktiga ambitioner.

Inledning

Göteborgs Stad har sedan 2018 arbetat utifrån ett näringslivsstrategiskt program med en långsiktig målbild om att skapa förutsättningar för minst 120 000 nya jobb i Göteborgsregionen till år 2035. Programmet utgör ett övergripande styrdokument för stadens samlade arbete gentemot näringslivet och omfattar ett flertal förvaltningar och bolag, organiserade kring sex strategiska områden. Arbetet bedrivs genom återkommande handlingsplaner som konkretiserar programmets inriktning i form av aktiviteter och insatser över tid (Göteborgs Stad, näringslivsstrategiskt program 2023–2035).

Genomförandet av programmet kännetecknas av en hög grad av tvärorganisatoriskt samarbete, där ett stort antal aktörer bidrar inom ramen för sina respektive uppdrag. Detta innebär att styrningen i betydande utsträckning bygger på samverkan, dialog och ömsesidig anpassning snarare än på hierarkisk kontroll. Samtidigt skapar denna organisationsform särskilda utmaningar vad gäller koordinering, prioritering och genomförande av aktiviteter.

Mot denna bakgrund har en uppföljningsstudie initierats med syfte att analysera hur arbetet inom det näringslivsstrategiska programmet utvecklats och genomförts. Studien fokuserar särskilt på relationen mellan programmets övergripande inriktning och de konkreta aktiviteter som genomförs inom ramen för handlingsplanerna, samt på vilka lärdomar som kan dras av det arbete som hittills bedrivits.

Den övergripande frågeställningen i studien är:

- Hur görs val av aktiviteter och hur genomförs dessa inom programmets ramar givet de organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningarna?

För att besvara denna fråga struktureras analysen kring tre delområden:

- Val av aktiviteter: Hur organisationen väljer vilka aktiviteter som ska genomföras och hur dessa avgränsas. Vilka bedömningsgrunder används och vilka avvägningar görs?
- Genomförande av aktiviteter och uppföljning: I vilken utsträckning de beslutade aktiviteterna genomförs samt vilka faktorer som möjliggör eller försvårar genomförandet.
- Långsiktiga lärdomar genom tillbakablick: Vilka centrala erfarenheter som kan identifieras utifrån tidigare handlingsplaner och hur dessa erfarenheter påverkar framtida prioriteringar och arbetssätt.

Genom denna ansats syftar studien till att bidra med en fördjupad förståelse av hur ett samverkansbaserat programarbete utvecklas över tid, samt till att identifiera centrala utvecklingsområden för det fortsatta arbetet.

Genomförande

Underlaget för rapporten bygger på dokumentstudier samt semistrukturerade intervjuer. Totalt har sex semistrukturerade gruppintervjuer och två kompletterande intervjuer genomförts. Utöver det har återkommande samtal skett med en representant för Business Region Göteborg (BRG).

Organisatoriska utgångspunkter för arbetet

Följande beskrivning av organisationen baseras på en genomgång av centrala dokument som reglerar och beskriver arbetet med Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program, inklusive programdokumentet och de handlingsplaner som tagits fram för genomförandet¹.

För att analysera de organisatoriska förutsättningarna för arbetet med det näringslivsstrategiska programmet är det först nödvändigt att klargöra hur arbetet formellt är organiserat. Dokumentationen ger en bild av hur arbetet är tänkt att bedrivas och vilka aktörer som ingår i processen. Det näringslivsstrategiska programmet (ofta refererat till som NÄSP) är ett övergripande styrdokument för Göteborgs Stad och gäller för stadens nämnder och bolagsstyrelser. Programmet anger en långsiktig inriktning för stadens arbete med näringslivsutveckling och omfattar en period fram till år 2035. Den övergripande ambitionen är att skapa förutsättningar för minst 120 000 nya jobb i Göteborgsregionen under perioden 2016–2035.

Genomförandet av programmet bygger på en struktur där ett stort antal organisatoriska enheter deltar. Ett flertal nämnder och bolag i stadens organisation ingår i arbetet med att implementera programmet och har delansvar inom olika strategiska områden. Dessa aktörer bidrar i arbetet med att formulera och genomföra aktiviteter inom ramen för programmet. En central aktör i denna struktur är BRG som har ett övergripande samordningsansvar för programmets genomförande. I praktiken innebär detta att BRG stödjer arbetet med att ta fram handlingsplaner, samordnar uppföljningen samt fungerar som en nod i kommunikationen mellan de deltagande organisationerna. Samtidigt ligger ansvaret för genomförandet av aktiviteter i stor utsträckning hos de nämnder och bolag som deltar i arbetet. De aktiviteter som ingår i handlingsplanerna tas fram i samverkan mellan dessa aktörer och fördelas sedan mellan dem i form av huvudansvar och delansvar. Programmet fungerar därmed i praktiken som en tvärgående process där flera organisationer bidrar med aktiviteter inom ramen för sina respektive verksamheter.

Arbetet är organiserat i två huvudsakliga nivåer. På den ena nivån finns programmet som långsiktigt styrdokument. Programmet anger mål, strategiska områden och övergripande inriktning för stadens arbete med näringslivsutveckling. På den andra nivån finns de tvååriga handlingsplanerna som fungerar som operativa verktyg för genomförandet av programmet. Handlingsplanerna innehåller konkreta aktiviteter som ska genomföras under

¹ Se bifogad lista över dokument.

respektive tvåårsperiod och fördelas mellan olika organisationer. Denna struktur innebär att arbetet organiseras som en process som löper genom flera delar av stadens organisation. De aktörer som deltar i arbetet är samtidigt förankrade i sina respektive moderorganisationer och deltar i programprocessen parallellt med sitt ordinarie uppdrag. Programarbetet kan därmed beskrivas som en form av matrisliknande organisering där deltagande aktörer agerar i två organisatoriska sammanhang samtidigt.

Utöver stadens interna organisation innehåller strukturen även en dialogkomponent gentemot externa aktörer. Programmet har etablerat former för återkommande dialog med näringslivet genom referensorganisationer och regelbundna möten. Referensorganisationerna fungerar som bollplank och diskussionspartner i arbetet och deltar bland annat i förberedelser av årliga stormöten där företag, akademi och representanter från staden möts. Därutöver genomförs återkommande strategiska näringslivsdialoger där företrädare för kommunen möter företag och akademi för att diskutera frågor kopplade till programmets strategiska områden.

Sammantaget innebär denna organisering att programarbetet bedrivs genom ett nätverk av aktörer som organisatoriskt är placerade i olika delar av stadens organisation. Den process där aktiviteter identifieras och prioriteras sker därmed inte inom en enskild organisation utan i en struktur där flera organisatoriska enheter samverkar. Detta skapar särskilda förutsättningar för hur aktiviteter formuleras och väljs.

Mot denna bakgrund blir det centralt att analysera hur denna struktur påverkar själva urvalsprocessen. I vilken utsträckning fungerar programprocessen som en arena där gemensamma prioriteringar utvecklas, och i vilken utsträckning speglar de aktiviteter som identifieras de deltagande organisationernas egna prioriteringar och möjligheter att bidra? För att analysera detta riktas uppmärksamheten i nästa steg mot tre aspekter: *roller*, *koordinering* samt *relationen* mellan moderorganisation och processorganisation.

Funktioner, samspel och relationer i praktiken

Arbetet med det näringslivsstrategiska programmet präglas av en organisering där formella roller finns, men där mandat och inflytande i hög grad formas genom relationer och praktiskt samspel mellan aktörer. Programmet involverar ett stort antal förvaltningar och bolag, utan att någon aktör har ett tydligt överordnat mandat att styra arbetet. Detta innebär att såväl roller som koordinering och genomförande i stor utsträckning formas genom dialog, förhandling och anpassning till befintliga organisatoriska strukturer.

Roller och funktioner

En central roll i programarbetet är processledaren. Processledarna ansvarar för att samordna arbetet i de olika strategiska områdena och för att skapa framdrift i arbetsgrupperna. En återkommande beskrivning rör att denna roll saknar formellt mandat

över de organisationer som deltar i arbetet. En processledare beskriver situationen på följande sätt²:

”Det kräver en viss majoritet för att man ska kunna navigera i uppdraget på grund av att vi leder på prickade linjer... du har inte direkt ledningsansvar”

Processledare

Uttrycket att leda på prickade linjer återkommer i materialet och används för att beskriva en situation där processledaren saknar direkt beslutsmyndighet över de förvaltningar och bolag som deltar i programmet. I stället tycks processledarrollen i stor utsträckning bygga på relationsarbete och legitimitet i organisationen. Arbetet handlar i hög grad om att skapa förtroende, eller som en processledare beskriver det ”det här är ett relationsskapande arbete”. Rollen innebär därmed att navigera mellan flera viljor. En annan processledare beskriver hur olika deltagande organisationer går in i arbetsgrupperna med sina egna prioriteringar och att arbetet handlar om att få folk att dra åt samma håll och vilja engagera sig och bidra. Mandatet utvecklas därmed gradvis genom praktiken i arbetet och genom relationerna till andra aktörer.

Vid sidan av processledarna framträder arbetsgrupperna som en central arena för att formulera aktiviteter inom programmet. Det är i dessa grupper som förslag diskuteras, utvecklas och i vissa fall omformas. En intervjuperson beskriver hur aktiviteter kan växa fram genom dialog mellan olika förvaltningar. Arbetsgruppen fungerar därmed som en gemensam problemlösningssarena där olika perspektiv möts. Sammansättningen av arbetsgrupperna framstår samtidigt som en viktig faktor för hur arbetet fungerar och förvaltningsrepresentanterna framstår som centrala aktörer. Flera intervjuer pekar på betydelsen av att de har mandat från sin organisation och kan ”bära hem frågan tillbaka” som en förvaltningsrepresentant uttrycker det.

”Det är inte tydligt exakt vad det är jag ska göra... var mitt mandat går, det har jag hållit på att testa hela tiden.”

– Processledare

Mandatet utvecklas därmed gradvis genom praktiken i arbetet och genom relationerna till andra aktörer. Dessa personer fungerar därmed som länkar mellan programmet och den egna organisationen. De deltar i arbetsgrupperna men ansvarar också för att föra tillbaka frågor till den egna förvaltningen. Samtidigt framgår att förvaltningarnas resurser och prioriteringar påverkar möjligheten att delta aktivt i programmet. Det innebär att deltagandet i programmet inte bara är en fråga om organisatorisk struktur utan också om resurstillgång och interna prioriteringar i respektive organisation.

En tredje roll i programstrukturen är styrgruppen. Styrgruppen beskrivs i materialet som den nivå där programmets övergripande riktning formuleras, eller som ”att se till att paraplyet på ett övergripande plan håller ihop”, som en intervjuperson i styrgruppen

² Citaten är lätt redigerade för att minska inslagen av talspråk.

uttrycker det. Styrgruppen arbetar alltså i hög grad med att formulera prioriteringar baserat på relevanta problemformuleringar inför nya handlingsplaner och att följa upp genomförandet av aktiviteter. Samtidigt framgår att styrgruppen inte direkt beslutar om vilka aktiviteter som ska genomföras. I stället tycks styrgruppens roll vara att formulera problem och prioriteringar som sedan bearbetas vidare i arbetsgrupperna. En intervjuperson beskriver detta som att den centrala fasen i styrgruppens arbete infaller inför nya handlingsplaner:

”Problemformuleringens stora period är inför de nya handlingsplanerna”

– Styrgrupp

En ytterligare dimension rör vad som kan beskrivas som relationen mellan BRG och övriga förvaltningar. Flera intervjuer visar att BRG har en tydlig roll i att driva arbetet framåt, men att denna roll också kan uppfattas olika av deltagande organisationer. En intervjuperson beskriver detta som en spänning mellan stöd och styrning:

“Jag kan uppleva att BRG och vi står lite långt ifrån varandra... BRG står och trycker på att 'ni ska göra'... jag hade önskat att vi pratade mer om vad vi ska göra tillsammans”

– Förvaltning 3

Detta tyder på att koordineringen inte bara handlar om organisatoriska strukturer utan också om hur olika aktörer tolkar sina roller i relation till varandra.

Sammanfattningsvis visar materialet att rollerna i programmet kännetecknas av ett system där inflytande i hög grad bygger på samspel mellan aktörer snarare än på hierarkisk styrning. Processledarna saknar formellt beslutsmandat men fungerar som koordinatörer och relationsbyggare mellan organisationer. Arbetsgrupperna utgör den centrala arenan där aktiviteter formuleras och förhandlas fram. Styrgruppen bidrar framför allt till att formulera övergripande prioriteringar och problemformuleringar. Slutligen framstår förvaltningsrepresentanterna som avgörande länkar mellan programmet och den ordinarie verksamheten, där möjligheten att omsätta aktiviteter i praktiken i hög grad beror på deras mandat och organisatoriska position.

Koordinering och samspel

Utöver rollstrukturen är samordningen mellan olika aktörer en central dimension i programarbetet. Materialet visar att arbetet i hög grad bygger på koordinering mellan flera nivåer och mellan ett stort antal aktörer från olika förvaltningar och bolag. Koordineringen sker genom återkommande möten, dialoger och gemensamma arbetsprocesser. Samtidigt visar intervjuerna att denna samordning inte främst bygger på hierarkisk styrning utan på kontinuerlig kommunikation och förhandling mellan deltagande organisationer.

En viktig koordinationsarena i arbetet är arbetsgrupperna. Det är här som aktiviteter diskuteras och utvecklas, och där representanter från olika organisationer möts för att formulera gemensamma insatser. En intervjuperson beskriver hur arbetsgrupperna

fungerar som en plats där olika perspektiv möts och där aktiviteter successivt formas genom diskussion:

“Jag föreslår en grej. Nordost föreslår en annan. Utbildningsförvaltningen föreslår en tredje. Sen sitter man egentligen och diskuterar igenom de här olika alternativen.”

– Förvaltning 4

Denna typ av dialogbaserad samordning innebär att aktiviteter inte bestäms ensidigt utan utvecklas genom interaktion mellan olika aktörer. Samtidigt innebär det att koordineringen ofta sker genom kompromisser. En processledare beskriver detta som en återkommande dynamik i arbetet:

“Först svävar man ut och sen klipps man ner, sen svävar man ut och sen klipps man ner för att hitta en framkomlig väg”

– Processledare

Denna beskrivning illustrerar hur koordineringen i programmet ofta innebär att olika idéer prövas och justeras i relation till de deltagande organisationernas möjligheter och prioriteringar, men att det som förs in i processen har en tydlig grund i den egna förvaltningen. Flera intervjuer pekar på att deltagande organisationer måste väga programarbetet mot sina egna interna prioriteringar:

“De kan inte vid sittande bord lova att något utförs, för de har sin budget och det är inte det här de har planerat för”

– Processledare

Ramarna sätts också i stor utsträckning av redan etablerade strukturer och resursfördelningar. Aktiviteter måste därför utformas så att de kan integreras i de deltagande organisationernas ordinarie verksamhet, eller i varje fall inte konkurrera med den. Materialet visar också att koordineringen påverkas av skillnader i mandat och position mellan deltagarna. När personer i arbetsgrupperna har en stark position i sin egen organisation tycks samordningen fungera bättre. En processledare beskriver detta på följande sätt:

“Jag tycker att det har varit en fördel när de som är med i arbetsgruppen har någon slags ledande befattning i sin förvaltning eller bolag... de vet hur de ska navigera på hemmaplanen när de kommer hem.”

– Processledare

Processledare beskriver hur de ibland måste stödja deltagare i att föra frågor vidare i sin egen organisation. Vad som framgår är alltså att arbetsgrupperna och relationen mellan arbetsgrupperna och deltagande organisationer är intensiva arenor för koordinering.

Ett annat område rör relationen mellan de sex olika arbetsgrupperna inom näringslivsprogrammet. Denna samordning framstår inte som alltid fullt utvecklad. En intervjuperson från Förvaltning 1 uttrycker en önskan om större samordning mellan olika arbetsgrupper:

“Jag har alltid velat att vi skulle haft någon mer gemensamma sittningar mellan de olika grupperna... att markberedskap och företagsklimat inte är mer synkade med varandra.”

– Förvaltning 1

Avsaknaden av sådan samordning kan leda till att arbetet organiseras i parallella spår där aktiviteter utvecklas relativt oberoende av varandra. Koordinering sker också mellan olika organisatoriska nivåer i programmet. Arbetsgrupperna ansvarar för att utveckla aktiviteter, medan styrgrupperna arbetar med att formulera övergripande prioriteringar och följa upp arbetet. Samtidigt framgår att styrningen från överordnade nivåer är begränsad. Koordineringen mellan nivåerna bygger därför i stor utsträckning på återkoppling och dialog snarare än på formella beslut. Samtidigt framgår att programmet skapar nya former för samarbete mellan förvaltningar. En processledare beskriver hur arbetet i arbetsgrupperna har lett till kontakter som även får betydelse utanför programmet:

“De här arbetsgruppernas medlemmar lär känna varandra genom de här dialogerna och gör många andra saker tillsammans som aldrig syns i NÄSP.”

– Processledare

Koordineringen i programmet tycks därmed också bidra till att skapa nätverk mellan aktörer i organisationen, vilket i sin tur kan leda till nya former av samarbete.

Sammanfattningsvis visar materialet att koordineringen i programmet i hög grad bygger på dialog, förhandling och relationsarbete mellan deltagande organisationer. Samordningen sker främst genom arbetsgruppernas interaktioner och genom processledarnas koordinerande arbete. Samtidigt påverkas koordineringen av dimensioner såsom mandat, resurser och interna prioriteringar i respektive organisation. Detta innebär att koordineringen ofta blir en balans mellan olika organisatoriska intressen snarare än en process som styrs genom formella beslut.

Relation mellan programorganisation och linjeorganisation

En tredje dimension i materialet rör relationen mellan programorganisationen och de deltagande förvaltningarnas ordinarie verksamhet. Programmet organiseras ju som en tvärgående process som involverar ett stort antal aktörer från olika delar av stadens organisation. Samtidigt är dessa aktörer organisatoriskt förankrade i sina respektive förvaltningar och bolag, där de har sina ordinarie uppdrag och resurser. Programarbetet sker därmed i skärningspunkten mellan en processorganisation och de befintliga linjeorganisationerna.

Flera intervjuer visar att deltagande aktörer upplever programmet som en struktur som både förstärker och kompletterar deras ordinarie arbete. En intervjuperson beskriver exempelvis att arbetet med programmet skapar en plattform som kan användas i relation till den egna verksamheten:

“Det här blir en del i det pusslet när det kommer till näringslivet som är jätteviktig för oss.”

– Förvaltning 4

Samtidigt framhålls att programmet inte ersätter de uppgifter som redan ligger i förvaltningarnas kärnuppdrag. I flera intervjuer betonas att de frågor som behandlas inom programmet i stor utsträckning också hanteras inom respektive organisations ordinarie verksamhet. En intervjuperson beskriver detta på följande sätt:

“Det är ju ändå de mötena vi gör med företagen och att vi har bra relationer och bra kommunikation... det hade vi jobbat med i alla fall.”

– Förvaltning 3

Programmet tycks därmed fungera som en struktur som samlar och synliggör aktiviteter som delvis redan finns i organisationen eller som initieras men som ligger helt inom ramen för det ordinarie uppdraget, snarare än som en helt separat verksamhet. Detta innebär att relationen mellan programmet och linjeorganisationen ofta präglas av sammanförande av aktiviteter än samskapande av aktiviteter. Att föra samman aktiviteter kan emellertid skapa koordineringsutmaningar. Eftersom deltagande organisationer måste kunna integrera aktiviteterna i sin egen verksamhet tenderar aktiviteterna att anpassas till de deltagande organisationernas befintliga uppdrag.

Flera intervjupersoner beskriver hur programmet ibland upplevs som ett arbete som ligger vid sidan av den ordinarie verksamheten. En intervjuperson beskriver detta i relation till planeringsprocesserna i förvaltningen:

“Om det inte kom exakt då så blev det jättesvårt att tillföra nya saker eller skruva på det... det blev ändå många saker som man var tvungen att göra oavsett”.

– Förvaltning 1

Detta illustrerar hur programmets aktiviteter kan hamna i ett spänningsfält mellan olika organisatoriska planeringsprocesser. När programmet inte är synkroniserat med förvaltningarnas ordinarie verksamhetsplanering kan det vara svårt att integrera aktiviteterna i den befintliga organisationen.

En annan aspekt av relationen mellan programorganisation och linjeorganisation rör ansvarsfördelningen för genomförandet av aktiviteter. Flera intervjuer visar att ansvaret

för att genomföra aktiviteter i stor utsträckning ligger hos de enskilda förvaltningarna. En intervjuperson beskriver detta på följande sätt:

“Det är ju en del i vårt grunduppdrag såklart... men här är det inom ramen då, för att också ta sikte på målet.”

– Förvaltning 2

Programmet fungerar därmed som en ram för arbetet, medan själva genomförandet sker inom respektive organisations ordinarie struktur. Samtidigt innebär denna konstruktion att det ibland uppstår oklarheter kring ansvar och mandat.

Samtidigt framhålls att programmet också kan skapa nya samarbeten mellan organisationer. Genom att samla representanter från olika förvaltningar i gemensamma arbetsgrupper skapas möjligheter att identifiera gemensamma frågor och utveckla aktiviteter tillsammans. En processledare beskriver detta som en viktig bieffekt av arbetet:

“Arbetsgruppernas medlemmar lär känna varandra genom de här dialogerna och gör många andra saker tillsammans som aldrig syns i NÄSP.”

– Processledare

Programmet kan därmed också fungera som en struktur för att utveckla nya former av samverkan mellan organisationer som annars arbetar relativt självständigt.

En återkommande fråga i materialet är också hur programmet relaterar till andra styrinstrument i organisationen. Flera intervjupersoner pekar på att programmet är ett av många styrdokument i stadens organisation. En intervjuperson beskriver detta som en organisatorisk realitet:

“Staden har en budget, sen finns det 40 program och planer.”

– Styrgrupp

Programmet måste därmed förhålla sig till ett bredare styrsystem där flera olika mål och prioriteringar konkurrerar om uppmärksamhet och resurser.

Sammanfattningsvis visar materialet att relationen mellan programorganisationen och linjeorganisationen präglas av en kombination av integration och spänning. Programmet fungerar i vissa fall som en förstärkning av arbete som redan sker i förvaltningarna, men kan samtidigt upplevas som ett parallellt initiativ när det inte är tydligt kopplat till den ordinarie planeringsprocessen. Genomförandet av aktiviteter sker i stor utsträckning inom respektive organisations linjestruktur, vilket innebär att programmets möjligheter att påverka arbetet ofta är beroende av hur väl aktiviteterna kan integreras i de deltagande organisationernas egna prioriteringar och resurser. Samtidigt bidrar programmet till att skapa nya samarbetsytor mellan förvaltningar och bolag, vilket i sin tur kan leda till nya initiativ och aktiviteter som går utöver programmets formella struktur.

Val, genomförande och uppföljning av aktiviteter

I detta avsnitt riktas fokus mot hur aktiviteterna väljs ut, hur de omsätts i praktiken och vilka frågor som uppstår i samband med genomförande och uppföljning. Centrala frågor är exempelvis hur aktiviteter identifieras och prioriteras, vilka kriterier som ligger till grund för urvalet samt hur ansvar för genomförande och uppföljning fördelas inom organisationen.

Avsnittet är organiserat i två delar som tillsammans belyser aktörernas arbete med aktiviteterna. Den första delen behandlar hur aktiviteter tas fram och vilka överväganden som ligger bakom valet av vilka aktiviteter som ska genomföras. Här diskuteras bland annat hur aktörerna operationaliserar sina avgränsningar, vilka bedömningsgrunder som används i urvalsprocessen och vilka avvägningar som blir nödvändiga när olika möjliga aktiviteter ställs mot varandra. Den andra delen fokuserar på genomförandet och uppföljning av aktiviteterna. Här analyseras i vilken utsträckning de aktiviteter som beslutats också genomförs, samt vilka aspekter som möjliggör respektive försvårar ett fullgott genomförande. Avsnittet avslutas med ett antal dimensioner som behandlar uppföljning av aktiviteterna.

Val av aktiviteter

I detta avsnitt behandlas hur aktiviteter tas fram och väljs ut. Fokus ligger på hur arbetet organiseras, hur det har förändrats över tid, vilka kriterier som tycks vara vägledande i urvalsprocessen samt vilka spänningar som präglar valet av aktiviteter.

Hur aktiviteter tas fram

En tydlig bild i materialet är att arbetet med att ta fram aktiviteter har förändrats över tid. Under programmets första år tycks aktiviteterna i hög grad ha utgjort en bruttolista över sådant som redan pågick inom förvaltningarna och som kunde knytas till det näringslivsstrategiska programmet.

“Förra programperioden som var 24–25, då hade vi fler aktiviteter. Det var ett helt gäng med aktiviteter som jag minns det, när jag fick det här upptaget att samordna eller vara samordningsansvarig för NÄSP hos oss. Det var aldrig någon tydlig förklaring till var de här aktiviteterna kom ifrån. Det var lite mer så här att ’de här aktiviteterna som vi jobbar med’.”

– Förvaltning 4

En förklaring som återkommer i intervjuerna är att detta var viktigt för att skapa legitimitet och ägarskap kring programmet. Förvaltningarna skulle uppleva att det var deras program, snarare än något som lades ovanpå den ordinarie verksamheten av BRG. Det var därför centralt att aktiviteterna kom underifrån, från förvaltningarna själva, och inte uppfattades som påförda utifrån.

Samtidigt hade denna modell tydliga organisatoriska konsekvenser. Eftersom aktiviteterna inte tillfördes någon särskild finansiering uppstod incitament att lyfta in sådant som redan hade täckning i den egna budgeten. Därtill tycks processen för att ta fram och besluta aktiviteter inte alltid ha varit synkroniserad med förvaltningarnas egna planerings- och budgetcykler, vilket ytterligare minskade utrymmet att föra in nya satsningar.

Över tid har arbetet förändrats. I senare handlingsplaner framstår ambitionen i större utsträckning som att begränsa antalet aktiviteter och att prioritera sådant som är mer gemensamt, mer samverkansinriktat och i viss mån mer utmanande. Flera intervjuer pekar på att detta är ett sätt att undvika att programmet reduceras till dubbelrapportering av sådant som ändå sker i förvaltningarna. I stället har det blivit viktigare att lyfta in aktiviteter som adresserar frågor som en enskild förvaltning eller ett enskilt bolag inte kan hantera på egen hand.

“Det tycker jag är en skillnad nu då med valet att göra gemensamma aktiviteter. Då handlar det mer om det som beslutas, att man mer kommittar sig till att vara delaktiga i det här och att se till att man kommer in med resurser för att få framdrift i de här de sakerna som vi bestämt tillsammans. Man bär inte aktiviteterna själv på samma sätt som man gjorde innan.”

Förvaltning 1

Denna förskjutning från förvaltningsnära aktiviteter till mer gemensamma aktiviteter skapar emellertid nya utmaningar. När aktiviteter i ökad utsträckning ska tas fram i samverkan mellan flera aktörer blir det också tydligare att det saknas självklara arenor där sådana gemensamma aktiviteter kan formuleras. Intervjuerna pekar på att de styrgrupper och arbetsgrupper som finns inte alltid är organiserade på ett sätt som underlättar att flera aktörer tillsammans utvecklar nya gemensamma aktiviteter.

“Jag har alltid velat att vi skulle ju haft någon mer gemensam sittning mellan de olika grupperna. Det tycker jag inte man har haft. Det spelade jag in varje år... Jag tycker det är synd att arbetsgrupperna, alltså att markberedskap och företagsklimat, inte är mer synkade med varandra. Då menar jag inte bara per förvaltning utan mer helheten. Jag tror det varit nyttigt om de olika strategiområdena hängde ihop mer (...) för att undvika överlapp. Det kanske är så att man behöver göra en aktivitet i en arbetsgrupp för att kunna få bra draghjälp i en annan arbetsgrupp. Att de kan stötta varandra, kanske få upp ögonen för behoven som uppmärksammas på annan plats.”

Förvaltning 1

Ett ytterligare problem som framträder rör de olika sätt på vilka förvaltningarna förstår och relaterar till näringslivsfrågor. I en intervju med aktörer från inköp och upphandling beskrivs exempelvis hur näringslivet i vissa sammanhang förstås som kund, som när företag söker bygglov, medan det i andra sammanhang främst framträder som leverantör, som i upphandlingssituationer. Detta innebär att förvaltningarna går in i arbetet med olika

erfarenheter, logiker och problemförståelser. När aktiviteterna ska bli mer gemensamma mellan förvaltningar kan detta skapa svårigheter att förena olika behov och perspektiv. En risk som lyfts är att aktiviteterna då blir alltför övergripande för att kunna accepteras av flera, och därmed förlorar i skärpa och konkret relevans.

“Det finns definitivt mycket vi kan göra ihop, men jag tycker nog att vi ännu mer borde fundera på att vi inte hamnar i en gemensam nämnare som är så högt upp att det faktiskt blir urvattnat. Det har jag kanske ibland tyckt på vissa övningar att: bra, trevligt – men inte tillräckligt skarpt för att det ska passa oss. Lite bortkastad tid kan det vara. Det kan finnas en risk i ett arbetssätt där man försöker för mycket konsensus.”

Förvaltning 2

Förändring över tid: från bruttolista till systempåverkan

En central utveckling är att ambitionen med aktiviteterna tycks ha förändrats över tid. Från att i stor utsträckning ha speglat befintliga aktiviteter i förvaltningarna har fokus gradvis förflyttats mot färre aktiviteter med högre grad av samverkan och större förväntningar på att de ska bidra till förändring. I detta ligger också ett ökat fokus på att aktiviteterna ska vara systemförändrande eller systempåverkande. Flera beskriver hur BRG i senare skeden i högre grad har försökt utmana förvaltningarna att formulera aktiviteter som inte bara reproducerar sådant som ändå skulle ha gjorts, utan som på något sätt förändrar arbetssätt, strukturer eller relationer mellan aktörer.

Vad som avses med systempåverkan framstår dock inte som entydigt. I intervjuer ges ett antal exempel på aktiviteter som uppfattas som systemförändrande, såsom: arbete med innovationsarenor, testbäddar, innovationsupphandling och försök att involvera konstnärer och kulturarbetare i utformningen av framtida lokaler för att förändra själva logiken i lokalförsörjningen. Samtidigt framgår att det saknas en gemensam definition av vad som räknas som systempåverkande. Begreppet tycks tolkas olika av olika aktörer, och flera ställer sig också tveksamma till om det fungerar som ett fruktbart styrbegrepp i praktiken.

“BRG har slagit lite på stora trumman och ville att den här programperioden skulle vara innovativ. Vi skulle prova någonting nytt och det skulle faktiskt till och med vara systemförändrande... Jag har lite svårt för det begreppet. I vilken kontext? Och precis som du säger: vad är systemförändrande?”

Förvaltning 4

Det är också tydligt att förskjutningen mot mer samverkansorienterade och systempåverkande aktiviteter inte har förändrat den grundläggande ordningen i urvalsprocessen. I slutändan är det fortfarande respektive förvaltning som avgör om den vill ta med en aktivitet eller inte.

“Jag uppfattar att det till slut är vi som bestämmer, men det kan vara en trög väg dit. Men det finns ingen som kan tvinga oss att göra på ett visst sätt. Om vi säger att nej det här går absolut inte då går det inte. Om vi skulle säga att det här är absolut den aktiviteten som vi vill ha då tror jag det skulle bli så. Men jag tycker nog att BRG jobbar rätt hårt på att få ihop det både på företagsklimat och på innovation, men de har inget mandat att lägga något veto och bestämma oss.”

Förvaltning 2

“Det som blir den andra sidan av myntet när det gäller att det inte finns någon jättetydlig process kring detta, alltså precis när det gäller att spika vilka aktiviteter. Det är ju upp till förvaltningar och bolag att göra det på egen hand då. Men fördelen med det blir ju att vi får möjligheten till en flexibilitet och vi får möjligheten till ett samarbete och en diskussion på ett annat sätt.”

Förvaltning 4

Ytterligare en aspekt av förändringen över tid rör planeringscykeln. Eftersom programmet arbetar i tvååriga handlingsplanscykler blir tiden mellan en beslutad handlingsplan och arbetet med nästa förhållandevis kort. Det framträder en viss oro för att detta kan leda till att både BRG och förvaltningarna lägger oproportionerligt stor vikt vid att formulera nya aktiviteter, snarare än att fördjupa eller genomföra dem som redan identifierats.

“När det är dags för de här handlingsplanerna att ta form. Dels upplever jag att arbetet intensifieras ganska mycket kring det där. Nu ska vi ha nya aktiviteter... Jag tycker knappt man hinner starta innan man ska börja tänka nytt. Man hinner liksom rapportera ett par gånger på hur går det. Och sen så är det liksom dags att tänka nytt och det är liksom, jag tycker det blir väldigt hattigt.”

Förvaltning 4

Detta pekar mot en inneboende spänning i programmets temporala organisering, där kravet på förnyelse riskerar att tränga undan kontinuitet och fördjupning. I stället för att skapa utrymme för lärande och successiv utveckling av redan initierade aktiviteter, tenderar cyklerna att driva fram ett fokus på att generera nya insatser. Därmed blir planeringsprocessen inte enbart ett verktyg för prioritering, utan också en mekanism som formar vad som överhuvudtaget framstår som möjligt att göra.

Summering: kriterier och centrala spänningar i urvalsprocessen

Sammantaget visar iakttagelserna att urvalet av aktiviteter inte baseras på någon enhetlig eller formaliserad kriterieuppsättning. I stället framträder ett antal delvis överlappande och ibland motstridiga bedömningsgrunder. Ett första kriterium är legitimitet och ägarskap. Särskilt i programmets tidigare faser framstår det som viktigt att aktiviteterna kommer underifrån, från förvaltningarna själva. Detta bidrar till att programmet uppfattas som förankrat och inte som ett externt tillägg. Ett andra kriterium rör genomförbarhet och

resurser. Eftersom aktiviteterna inte tillförs egen finansiering prioriteras sådant som redan har budgettäckning, som kan rymmas inom befintliga resurser eller som ligger nära redan pågående arbete. Tidpunkten för urvalsprocessen i relation till interna budget- och planeringscykler påverkar också vad som framstår som möjligt att föra in i programmet.

Ett tredje kriterium kan beskrivas som autonomi. Avsaknaden av ett formellt mandat från BRG att besluta eller exkludera aktiviteter innebär att urvalet i praktiken bygger på frivillighet. Varje förvaltning avgör ytterst själv sitt deltagande och vilka aktiviteter den vill stå bakom. Ett fjärde kriterium rör samverkan. I senare faser har det blivit tydligare att aktiviteterna i högre grad förväntas vara gemensamma och involvera flera aktörer. Detta är nära kopplat till ambitionen att adressera frågor som ingen enskild organisation kan lösa på egen hand. Samtidigt visar materialet att detta kriterium är svårt att realisera, bland annat på grund av skilda organisatoriska logiker och brist på etablerade samordningsarenor.

Ett femte kriterium är systempåverkan. Aktiviteter förväntas i ökande grad inte bara vara verksamhetsnära och genomförbara, utan också ha potential att förändra arbetssätt eller strukturer. Problemet är dock att detta kriterium är otydligt operationaliserat och därför fungerar ojämnt som vägledning i praktiken. Ett sjätte kriterium handlar om verksamhetsnära relevans. Aktiviteter behöver uppfattas som meningsfulla i relation till den egna verksamhetens uppdrag och logik. Detta innebär att urvalet ofta dras mot sådant som redan ligger nära förvaltningarnas befintliga prioriteringar. Ett sjunde kriterium kan beskrivas som koordinering och konsensus. Aktiviteter behöver i praktiken vara accepterade av flera aktörer, vilket gör att de ofta formas genom kompromisser. Detta kan i sin tur leda till att aktiviteterna blir mer allmänt hållna och mindre skarpa. Slutligen framträder också ett tids- och cykelkriterium. Den tvååriga handlingsplanscykeln skapar ett återkommande tryck på att formulera nya aktiviteter, vilket kan gynna sådant som snabbt kan formuleras och förankras snarare än sådant som kräver längre beredning.

Det samlade intrycket är att urvalet av aktiviteter formas i ett spänningsfält mellan flera olika logiker. Å ena sidan finns en ambition att aktiviteterna ska vara gemensamma, samverkansbaserade och i vissa fall systempåverkande. Å andra sidan behöver de vara förankrade, möjliga att genomföra inom befintliga resurser och förenliga med respektive förvaltnings autonomi och verksamhetslogik. Det är också tydligt att alla kriterier inte aktualiseras lika starkt i varje enskilt fall. Ibland väger legitimitet och lokal relevans tyngst, i andra fall samverkansambitioner eller önskemål om större systempåverkan. Detta gör urvalsprocessen både flexibel och svår att styra. Sammantaget visar analysen att urvalet präglas av en spänning mellan samverkans- och systempåverkansambitioner å ena sidan och genomförbarhet, autonomi och resurser å den andra.

Genomförande och uppföljning

I detta avsnitt behandlas hur aktiviteterna omsätts i praktiken efter att de beslutas, samt hur de följs upp. Fokus ligger på vilka former för genomförande som används, vilka hinder som uppstår, hur ansvar fördelas och hur uppföljningsarbetet är organiserat.

Genomförandeformer

När aktiviteterna väl är framtagna och beslutade tar genomförandearbetet vid. En iakttagelse är att detta arbete ser olika ut mellan programmets olika prioriterade områden och att det också har förändrats över tid. Under den första perioden, då aktiviteterna i hög grad låg nära sådant som redan bedrevs i förvaltningarna, tycks ansvarsförhållandena ha varit tydligare. När aktiviteterna senare blivit mer samordningsorienterade och mer ambitiösa har det också vuxit fram ett behov av att utveckla nya former för själva genomförandet. I vissa arbetsgrupper har processledare därför prövat mer strukturerade former. Ett exempel som lyfts i materialet är att utse särskilda gruppledare eller mindre arbetsgrupper för enskilda aktiviteter. Syftet har varit att skapa tydligare ansvar och få förvaltningarna att driva arbetet mer självständigt, medan processledaren snarare följer upp, stödjer och samordnar genom återkommande avstämningar.

“Men någonting som jag har gjort i år nu, som är lite nytt, det är: för varje aktivitet, då har jag en gruppledare. Jag har velat att de ska ha ett eget ägarskap (varje aktivitet) jag ska inte hålla på ... utan det är någon av de förvaltningen eller bolagen som är ansvarig, och då har de en delansvarig. Så då har de en arbetsgrupp som de jobbar med och driver det själva, och sen har jag möten med gruppledarna för respektive aktivitet.”

Processledare

För de som arbetar enligt detta arbetssätt framstår det som relativt välfungerande. Det talas om regelbundna möten, gemensamma mallar för uppföljning och ett mer aktivitetsnära arbetssätt där utmaningar, behov av stöd och kopplingar till andra relevanta planer eller program kan diskuteras fortlöpande.

“Sen så skiljs man åt och så jobbar man på vad sen så jobbar alla vidare. Jag jobbar med min egen grupp (...) Och sen så tar man hem det och så tar man ut det. Det blir ganska straightforward på det sättet.”

Förvaltning 4

Samtidigt framgår att detta inte är ett enhetligt arbetssätt i hela programmet. Genomförandet tycks fortfarande variera mellan olika arbetsgrupper och strategiska områden, vilket gör att graden av struktur och framdrift skiljer sig åt. En processledare beskriver exempelvis hur det kan se ut när ansvaret för vissa aktiviteter inte är fördelat speciellt tydligt:

“Jag tycker att det kan vara så att de (förvaltningsrepresentanter red. anm.) inte säger 'tyvärr det här blir sent', eller 'tyvärr det kommer inte att prioriteras', utan plötsligt märker man bara att det tar lång tid på mejl, eller kanske inte får svar alls. Sen dyker inte personer upp på mötet heller. Det blir bara jävligt trögt med vissa processer. Och då inser man ju att okej, det är något som gör att de inte riktigt prioriterar eller kommer framåt, eller vad det är. “

Processledare

Detta illustrerar hur genomförandet inte enbart handlar om formella strukturer eller fördelning av ansvar, utan också om prioriteringar, engagemang och organisatoriska förutsättningar i de deltagande förvaltningarna. Även när ansvar formellt har delegerats kan framdriften bli beroende av i vilken utsträckning aktiviteterna uppfattas som relevanta och möjliga att integrera i den egna verksamheten. Därmed framträder genomförandet som en pågående förhandlingsprocess, där styrning genom programmet möter lokala logiker, resursbegränsningar och konkurrerande krav.

Hinder i genomförandet

I intervjuerna framgår att flera typer av hinder återkommer i genomförandet. Ett centralt problem är att aktiviteterna konkurrerar med förvaltningarnas ordinarie verksamhet och med andra styrdokument, program och planer i staden. Detta innebär att även aktiviteter som i sig uppfattas som viktiga kan prioriteras ned om de inte tydligt kan kopplas till kärnuppdraget eller till redan pågående arbete. För processledarna blir detta synligt genom att det ibland är svårt att få tag i deltagare, få återkoppling eller få frågor att röra sig framåt.

“Det är väldigt svårt med aktiviteter som kommer från program eftersom vi har så himla många aktiviteter själva som kommer från politisk håll, från budget, från nämnden från politiska beslut, från remisser, det kommer från massvis av olika håll. Så man (BRG red. anm.) tror så här att ’nej, men vi har ju sagt det här, vi har ju bestämt det här i handlingsplanen. Det här har ju förvaltningen tackat ja till och så är det liksom aktivt’ men det är några aktiviteter i en flora av jättemånga aktiviteter, så det handlar om prioritering såklart.”

Förvaltning 1

Särskilt svårt tycks det vara att genomföra aktiviteter som ligger långt ifrån den ordinarie verksamheten. Intervjuerna ger inte intrycket att sådana aktiviteter avfärdas för att de betraktas som irrelevanta, utan snarare för att de kräver tid, resurser och prioriteringar som inte upplevs finnas. Det näringslivsstrategiska programmet är heller inte det enda initiativ som “kommer från sidan”, utan måste konkurrera med andra tvärgående styrsignaler i organisationen. I intervjuerna framträder alltså ett visst motstånd mot att ta på sig ansvar för aktiviteter som uppfattas som extrainsatser, det vill säga sådant som inte går att “skruva in” i den ordinarie verksamheten. När en aktivitet tydligt avviker från förvaltningens etablerade uppdrag och arbetssätt ökar risken att den ses som en belastning snarare än som en integrerad del av verksamheten.

En annan viktig iakttagelse är att genomförandet sällan bärs av en enda person eller funktion. Även när det utses ansvariga för en aktivitet handlar detta i regel om att driva frågan framåt, samordna arbetet och hålla ihop processen. Själva genomförandet kräver däremot ofta att flera olika kompetenser, funktioner och personer kopplas in. Detta innebär att aktiviteter som i planeringsfasen kan framstå som relativt avgränsade i

genomförandefasen visar sig vara mer komplexa och resurskrävande än väntat. Ett exempel som lyfts rör en utbildningsinsats kopplad till flexibla detaljplaner, där det visat sig krävas betydligt fler aktörer och kompetenser än vad man först räknat med. Genomförandet framstår därmed som både samverkanskrävande och personberoende. Det är beroende av att rätt personer engageras, att de har möjlighet att mobilisera resurser i sina respektive organisationer och att det finns tillräcklig kapacitet för att hålla ihop arbetet över tid. Detta gör genomförandet sårbart, särskilt i en organisatorisk miljö där deltagarna samtidigt har många andra uppdrag att förhålla sig till.

Uppföljningens logik

Uppföljningen av aktiviteterna tycks vara mer enhetligt organiserad än genomförandet. BRG har etablerat en struktur där samtliga aktiviteter följs i en Excelfil och markeras med grönt, gult eller rött beroende på status. Flera intervjupersoner beskriver detta som ett enkelt och lättillgängligt sätt att skapa överblick över hur arbetet fortskrider. Samtidigt väcker denna uppföljningsmodell frågor om vad som faktiskt följs upp. I intervjuerna återkommer uppfattningen att systemet i första hand fångar om en aktivitet har genomförts eller inte, snarare än vilka effekter den har gett upphov till.

“Jag tycker vi generellt har ganska dålig uppföljning. Vi mäter att den är röd eller grön exempelvis, men kanske inte så mycket analys kring. Varför blev det röd? Eller vad genererade att den blev grön? Vi gjorde detta, men vad bidrog det till?”

Förvaltning 1

Detta hänger nära samman med att många av programmets insatser är svåra att koppla till tydliga effekter som är enkla att avgränsa. Att fastställa kausala samband mellan en enskild aktivitet och exempelvis ett förändrat företagsklimat framstår i praktiken som mycket svårt. Mot denna bakgrund blir det förståeligt att uppföljningen inriktas mot aktiviteternas status och genomförandegrad snarare än mot deras effekter.

“Jag tror att det handlar om att vi mäter effekter utifrån om aktiviteten är utförd, inte om aktiviteten har nått ett visst resultat. Vi är bra på att utföra aktiviteter. Vi genomför utbildningar eller besök, eller tar fram en mall eller vad det kan vara. Det kan vi checka av. Men om det blir bra, om det blir ett resultat, det visar vi tyvärr de mätningarna som finns att det inte gör.”

Förvaltning 2

Uppföljningen fungerar därmed i hög grad som ett administrativt verktyg för överblick och kontroll av vad som sker inom programmet, snarare än som ett instrument för att analysera resultat i relation till programmets övergripande mål.

Begränsningar i uppföljningen

Materialet visar också att uppföljningssystemet saknar tydliga påföljder. Om en aktivitet markeras som röd leder det inte automatiskt till sanktioner eller tydliga konsekvenser. I

vissa fall kan aktiviteten föras vidare till nästa handlingsplan, i andra fall tas den bort. Förklaringar som ges är till exempel personalomsättning, förändrade prioriteringar eller att aktiviteten visat sig vara för svår för att genomföra än man först bedömde. En ytterligare begränsning är att uppföljningen ibland bygger på enkla kvantitativa mått, som hur många gånger en aktivitet genomförts eller hur många deltagare som medverkat. Flera intervjupersoner problematiserar detta eftersom antal inte nödvändigtvis säger något om kvalitet, relevans eller faktisk effekt.

“Jag tycker kanske att vi landar ibland i den här fällan att mäta en aktivitet utifrån hur många som deltar, hur många gånger den är utförd eller liknande (...) Om vi har en utbildningssatsning på företagsklimatet så är det hur många går då (...) det vore nog bra om ni skickade 20. Varför inte 50 eller 2? Det beror väl liksom på vad vi vill komma åt? Eller att köra en testomgång och se men vad ger det och sen växla upp?”

Förvaltning 2

Samtidigt används färgkodningen inte enbart som en neutral statusmarkering. I vissa intervjuer framträder den också som ett sätt att signalera att mer utmanande aktiviteter faktiskt har prövats. Om alla aktiviteter är gröna vid periodens slut kan det, enligt vissa processledare, tolkas som att aktivitetsnivån varit alltför försiktig. Uppföljningen får därmed också en normativ dimension där inslag av rött inte nödvändigtvis betraktas som ett misslyckande, utan i vissa fall som ett uttryck för att mer ambitiösa aktiviteter har testats.

Sammantaget framträder uppföljningen som ett system som både förenklar och förskjuter vad som blir synligt i programmet. Å ena sidan möjliggör färgkodningen en snabb överblick och en gemensam struktur för att följa aktiviteter över tid. Å andra sidan tenderar den att rikta uppmärksamheten mot genomförande snarare än resultat, samtidigt som den inrymmer en normativ dimension kring vad som räknas som ett ”bra” utfall. Därmed blir uppföljningen inte enbart ett neutralt verktyg för att mäta verksamheten, utan en del av programmets styrning, där avvägningar mellan kontroll, lärande och risktagande kontinuerligt behöver hanteras.

Summering: Genomförande- och uppföljningslogik samt centrala spänningar

Sammantaget visar avsnittet om genomförande och uppföljning att aktiviteter inom programmet präglas av en relativt lös styrning, där ansvar, prioritering och resurssättning i hög grad avgörs lokalt. Även om aktiviteterna beslutas inom ramen för programmet sker genomförandet i praktiken i de deltagande förvaltningarnas och bolagens ordinarie organisatoriska sammanhang. Detta innebär att implementeringen påverkas starkt av hur väl aktiviteterna kan integreras i den ordinarie verksamheten, hur tydligt ansvar kan etableras och vilka resurser som finns tillgängliga.

En första central iakttagelse är att genomförandet varierar mellan olika strategiska områden och aktiviteter. I de tidiga faserna, när aktiviteterna i hög grad motsvarade sådant som redan bedrevs i förvaltningarna, var ansvarsförhållandena ofta tydligare. I takt med att

aktiviteterna blivit mer samverkansorienterade och mer ambitiösa har behovet av mer utvecklade genomförandeformer ökat. I vissa delar av programmet har detta lett till mer strukturerade arbetssätt, exempelvis genom att särskilda gruppleddare eller mindre arbetsgrupper utsetts för enskilda aktiviteter, medan processledaren har fått en mer stödjande och uppföljande roll. Samtidigt framgår att dessa arbetssätt inte är enhetligt etablerade, vilket gör att graden av struktur och framdrift varierar.

En andra iakttagelse är att genomförandet i hög grad är beroende av lokal prioritering. Även när aktiviteterna uppfattas som relevanta kan de vara svåra att genomföra om de konkurrerar med ordinarie verksamhet eller andra styrande dokument. Särskilt svårt tycks det vara att driva aktiviteter som ligger långt ifrån förvaltningarnas kärnuppdrag eller som uppfattas som tillkommande uppgifter "från sidan". Det innebär att aktiviteter som inte kan integreras i befintliga verksamhetslogiker riskerar att få svag framdrift eller att inte genomföras alls.

En tredje iakttagelse är att genomförandet sällan bärs av en enskild aktör. Även när ansvariga utses för en aktivitet handlar detta i regel om att samordna och driva processen framåt, medan det konkreta genomförandet ofta kräver samverkan mellan flera funktioner, kompetenser och organisatoriska nivåer. Detta gör aktiviteterna mer komplexa och resurskrävande än vad som ofta framstår i planeringsfasen, och bidrar samtidigt till ett betydande personberoende i genomförandet.

Uppföljningen framstår som mer standardiserad än genomförandet. BRG har etablerat en tydlig administrativ struktur där aktiviteter följs upp genom färgkodning utifrån status. Detta skapar en överskådlig bild av hur arbetet fortskrider, men innebär samtidigt att uppföljningen i första hand fångar aktiviteternas genomförandegrad snarare än deras effekter. För många av programmets aktiviteter är det svårt att etablera tydliga samband mellan en enskild insats och övergripande mål, vilket gör att uppföljningen i praktiken får karaktären av genomförandekontroll snarare än effektanalys.

Samtidigt är uppföljningen inte enbart deskriptiv. Färgkodningen används också delvis normativt, i den meningen att inslag av rött i vissa sammanhang kan tolkas som ett uttryck för att mer ambitiösa eller riskfyllda aktiviteter har prövats. Uppföljningssystemet saknar emellertid tydliga konsekvenser, och aktiviteter som inte genomförs kan antingen föras vidare eller utgå utan mer långtgående följder. Även när kvantitativa mått används, såsom antal genomföranden eller antal deltagare, framträder begränsningar i vad dessa indikatorer faktiskt säger om kvalitet och påverkan.

Sammantaget pekar avsnittet på att implementeringen formas i ett spänningsfält mellan flera olika logiker. Å ena sidan finns en ambition att skapa gemensamt ansvar, samordning och lärande genom programmet. Å andra sidan sker både genomförande och uppföljning i en organisatorisk kontext där resurser, mandat och prioriteringar i hög grad avgörs lokalt, och där uppföljningen främst är utformad för att skapa överblick snarare än fördjupad effektkunskap. Analysen visar därför att genomförande och uppföljning präglas av en spänning mellan samordningsambitioner och lokal autonomi å ena sidan, samt mellan administrativ överblick och fördjupad förståelse av resultat och effekter å den andra.

Analys och slutsatser

I denna del sammanfattas och fördjupas de centrala iakttagelser som framkommit i studien av arbetet med det näringslivsstrategiska programmet. Detta görs genom att de uppställda frågorna i rapportens inledning adresseras. Utgångspunkten är att fokusera hur programmets organisering och arbetsformer påverkar val av aktiviteter, genomförande och uppföljning. Analysen syftar inte enbart till att identifiera styrkor och svagheter i det nuvarande arbetssättet, utan också till att synliggöra de mer grundläggande spänningar och avvägningar som präglar denna typ av tvärorganiserad styrning. Avslutningsvis diskuteras vilka implikationer dessa iakttagelser har för programmets fortsatta utveckling.

Analysen visar att arbetet med programmet kan förstås genom ett antal övergripande spänningar som återkommer genom hela materialet:

- Brett deltagande och krav på samordning: många aktörer involveras, men arbetet hålls bara delvis samman mellan områden, nivåer och organisationer.
- Gemensamma ambitioner och lokala prioriteringar: programmet bygger på samverkan, men aktiviteter formas i hög grad utifrån vad enskilda förvaltningar har mandat, resurser och intresse att bidra med.
- Genomförbarhet och samverkan/systempåverkan: det som är möjligt att få igenom och genomföra är inte alltid det som har störst potential att förändra arbetssätt eller strukturer.
- Etablerad arbetsform och förnyelse: programmet har utvecklat fungerande rutiner och samarbetsformer, men dessa tenderar samtidigt att reproducera befintliga organisatoriska logiker.

Dessa spänningar kan också förstås i relation till tidigare forskning om tvärsektoriell styrning (Qvist, 2024), där styrning ofta formas genom pågående samtal, översättningar och förhandlingar snarare än genom enbart formella beslut. I de studerade fallet framträder särskilt hur dessa processer inte alltid hänger samman genom hela styrkedjan.

Organisatoriska förutsättningar: pendling mellan öppning och segmentering

Ett sätt att förstå organiseringen kring Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program är att betrakta den som en process som pendlar mellan öppning och segmentering. I studier av hybrid organisering, det vill säga när många olika enheter förs samman, betonas att organiserande ofta innebär att olika organisatoriska logiker, perspektiv och aktörer kopplas samman. Detta öppnar för nya relationer, lösningar och problematiseringar. Samtidigt behöver dessa relationer begränsas för att arbetet ska bli möjligt att styra och genomföra. Organisering kan därmed förstås som en rörelse där processer både öppnas och sluts (Kastberg & Lagström, 2019).

Den formella organisation som etablerats kring det näringslivsstrategiska programmet uppvisar tydliga drag av denna typ av dynamik. Programmet riktar sig till ett stort antal

nämnder och bolagsstyrelser och genomförandet bygger på ett brett deltagande från stadens organisation. Detta skapar en organisatorisk arena där olika verksamheter, kompetenser och perspektiv kopplas samman. Näringslivsfrågor relateras därmed till exempelvis stadsutveckling, kompetensförsörjning, utbildning och arbetsmarknad. Organiseringen fungerar i detta avseende som en öppnande mekanism som möjliggör nya relationer mellan organisatoriska enheter som annars inte nödvändigtvis samverkar. Denna dynamik kan också förstås som ett uttryck för hur olika typer av kopplingar etableras mellan strategisk och operativ nivå. På en övergripande nivå framträder en relativt stabil och okontroversiell koppling kring programmets syfte och inriktning, medan kopplingen till det operativa arbetet i större utsträckning präglas av tolkning, förhandling och variation. Detta kan förstås som en löskoppling som möjliggör olika fokus och sammanlänkande relationer för olika arenor (Weichselberger & Lagström, 2021). Det innebär också att det finns en relativt stark idémässig och normativ uppslutning kring programmet som sådant, samtidigt som kopplingen mellan denna övergripande nivå och den praktiska operationaliseringen framstår som mer osäker och förhandlad.

Samtidigt innehåller organiseringen flera mekanismer som begränsar dessa relationer och skapar hanterbarhet. En central sådan mekanism är att aktiviteter i stor utsträckning formuleras inom ramen för respektive förvaltnings eller bolags rådighet. Även om programmet är gemensamt tenderar genomförandet att ta formen av insatser som kan hanteras inom befintliga organisatoriska strukturer. Detta innebär att de relationer som etableras genom programmet i praktiken begränsas av redan existerande organisatoriska gränser. Vidare bidrar uppdelningen i sex strategiska områden till att strukturera arbetet, men också till att det organiseras i parallella spår. De strategiska områdena fungerar därmed som organisatoriska segment där frågor hanteras relativt avgränsat från varandra. Även de funktioner och arenor som etablerats kring programmet uppvisar en relativt hög grad av autonomi. Arbetsgrupper, styrgrupper och andra forum fyller viktiga funktioner i arbetet, men relationerna mellan dem är inte nödvändigtvis starkt integrerade. I stället tenderar dessa funktioner att agera inom sina egna organisatoriska sammanhang och mandat.

Behovet av koordinering

Denna struktur aktualiserar samtidigt frågor om koordinering. I en organisering där många aktörer involveras uppstår ett behov av mekanismer som kan knyta samman olika delar av arbetet och bidra till att skapa en gemensam riktning. I det studerade materialet framträder emellertid koordineringen som relativt svagt institutionaliserad. De funktioner som har ett uttalat ansvar för samordning, såsom processledare eller motsvarande roller, förväntas bidra till framdrift och koordinering men saknar i stor utsträckning formella mandat att styra andra organisatoriska enheter. Deras roll blir därmed i hög grad faciliterande och relationsbaserad snarare än styrande. Här finns en tydlig koppling till resonemang om meta-governance (Montin & Hedlund, 2009), där styrning sker genom att skapa arenor, processer och former för samverkan snarare än genom direkt beslutskapacitet. I detta fall försöker BRG således styra utan att styra, men med begränsad kapacitet att hålla samman hur programmets övergripande intentioner översätts i praktiken.

Samtidigt finns relativt få formella strukturer som kan bidra till en mer genomgripande koordinering mellan programmets olika delar. De arenor som etablerats möjliggör informationsutbyte, dialog och i viss mån gemensam problemformulering, men de tycks i begränsad utsträckning fungera som platser för faktisk samordning av aktiviteter och prioriteringar. Detta innebär att strukturen endast i begränsad omfattning innehåller mekanismer som kan överbrygga de organisatoriska gränser som uppstår när arbetet fördelas mellan olika nämnder, bolag och funktioner.

Mot denna bakgrund framstår den segmentering som tidigare identifierats inte enbart som en effekt av hur programmets innehåll struktureras, utan också som ett resultat av hur koordineringen organiseras. Svag koordineringskapacitet skapar behov av uppdelning. Detta innebär att kopplingen mellan programmets övergripande ambitioner och det konkreta arbetet i praktiken blir relativt lös. Segmenteringen innebär därmed en löskoppling, där strategiska mål och operativa aktiviteter hålls samman inom ramen för programmet men i praktiken utvecklas delvis separat. Löskopplingen innebär här inte att relationen mellan mål och praktik helt saknas, utan snarare att den upprätthålls genom återkommande översättningar, förhandlingar och lokala anpassningar. Det är också i dessa översättningar som legitimitetsfrågor och målkonflikter blir synliga.

När koordineringskapaciteten är begränsad tenderar arbetet att utvecklas inom de sammanhang där aktörerna redan har mandat och handlingsutrymme. Aktiviteter formuleras då i hög grad så att de kan hanteras inom respektive organisations rådighet, och relationerna mellan olika delar av arbetet blir mer lösa. Segmenteringen kan därmed förstås som en praktisk lösning på de koordineringsutmaningar som uppstår i en struktur där många aktörer deltar men där de samordnande funktionerna har ett begränsat mandat. I avsaknad av starka integrerande mekanismer utvecklas arbetet i flera parallella spår, där olika delar av programmet fortskrider relativt självständigt. De övergripande ambitionerna om samverkan och gemensam riktning blir därmed beroende av aktörernas vilja och förmåga att koordinera sig, snarare än av formella styrmekanismer.

Ur ett organisatoriskt perspektiv innebär detta att öppningen av organiseringsprocessen för många aktörer inte nödvändigtvis leder till en hög grad av integration mellan dem. I stället skapas en struktur där brett deltagande kombineras med relativt svag samordning. Resultatet blir en form av hybrid organisering där samverkan mellan många aktörer samexisterar med en relativt hög grad av organisatorisk segmentering. Denna organisering utgör en central förutsättning för hur aktiviteter väljs, genomförs och följs upp inom programmet. I det följande används analysen av öppnande och slutande mekanismer, samt relationen mellan segmentering och koordinering, som en ram för att analysera val av aktiviteter, genomförande samt de lärdomar som kan dras över tid.

Val av aktiviteter: mellan organisatorisk rådighet och systempåverkan

Valet av aktiviteter inom det näringslivsstrategiska programmet formas i ett spänningsfält mellan den organisatoriska struktur som etablerats och de ambitioner som formuleras inom programmet. Särskilt framträdande är hur den tidigare identifierade pendlingen mellan öppning och segmentering sätter ramarna för vad som i praktiken blir möjliga aktiviteter.

En central iakttagelse är att det finns en relativt bred uppslutning kring programmets övergripande målbild, samtidigt som kopplingen mellan dessa mål och de aktiviteter som formuleras i arbetsgrupperna framstår som svagare.

Den öppnande dimensionen av organiseringen innebär att ett stort antal aktörer involveras i arbetet. Detta skapar förutsättningar för en bred uppsättning idéer och initiativ, där olika verksamheter kan bidra med perspektiv och förslag på aktiviteter. I denna bemärkelse möjliggör organiseringen en bredd i uppsättningen aktiviteter, där näringslivsfrågor kopplas till flera olika politik- och verksamhetsområden. Samtidigt innebär den segmenterade strukturen att aktiviteter i hög grad formas inom respektive organisations rådighet. I praktiken innebär detta att initiativ ofta genereras i de enskilda förvaltningarna eller bolagen och därefter förs in i programmet. Detta skapar en tydlig risk att aktiviteter speglar befintlig verksamhet snarare än representerar nya, gemensamma satsningar.

Denna koppling till den egna organisationen förstärks av att aktiviteter behöver förhålla sig till befintliga budgetar, uppdrag och prioriteringar. Handlingsutrymmet att formulera aktiviteter som ligger utanför den egna verksamheten framstår därmed som begränsat. I intervjumaterialet framkommer att det är svårt att åta sig aktiviteter som inte redan har en tydlig organisatorisk hemvist, vilket bidrar till att urvalet av aktiviteter dras mot det som är genomförbart inom existerande strukturer. Mot denna bakgrund framträder en central utmaning i att formulera aktiviteter som är gemensamma och integrerade över organisatoriska gränser. Även när ambitionen är att utveckla sådana aktiviteter visar materialet att dessa kräver omfattande förhandling och anpassning. Den koordinationsproblematik som identifierats i organiseringen återspeglas därmed i arbetet med att ta fram aktiviteter. Detta hänger också samman med hur styrningen etableras genom olika typer av samtal och processer. De prioriterade områdena och målen har vuxit fram i dialogbaserade forum, men dessa samtal har inte nödvändigtvis inkluderat de aktörer som senare förväntas operationalisera målen.

Flera återkommande kriterier identifieras i materialet gällande hur aktiviteter väljs. Ett grundläggande kriterium är genomförbarhet inom det egna mandatet. Aktiviteter behöver vara möjliga att realisera utan att kräva omfattande omprioriteringar eller nya resurser. Nära kopplat till detta är kravet på anknytning till den egna verksamheten, där aktiviteter som ligger nära befintliga uppdrag har större sannolikhet att prioriteras. Därtill framträder möjligheten till samverkan som ett kriterium som har fått ökad betydelse över tid. I senare handlingsplaner betonas i högre grad aktiviteter som genomförs gemensamt av flera aktörer. Detta kan förstås som ett försök att motverka den fragmentering som präglat tidigare faser av arbetet. Samtidigt innebär denna typ av aktiviteter ofta större krav på koordinering, vilket gör dem mer komplexa att formulera och genomföra.

Även mer informella kriterier tycks spela en roll i urvalet. Aktiviteter som uppfattas som synliga, politiskt relevanta eller som kan bidra till att stärka programmets legitimitet tenderar att prioriteras. Slutligen framträder en växande ambition att aktiviteter ska vara systempåverkande, det vill säga bidra till mer genomgripande förändringar. Denna

ambition är dock, som tidigare noterats, inte alltid tydligt operationaliserad, vilket gör att den får ett varierande genomslag i det faktiska urvalet.

Även om aktiviteterna formellt sett avgränsas inom strategiska områden som är härledda från programmets övergripande mål, visar analysen att denna målkoppling i praktiken är indirekt. De kriterier som i störst utsträckning påverkar urvalet är i stället kopplade till genomförbarhet, organisatorisk autonomi och samverkansmöjligheter. Detta innebär att målstyrningen i huvudsak verkar inramande snarare än selekterande. En konsekvens av detta är att urvalet av aktiviteter i hög grad blir beroende av de deltagande organisationernas egna prioriteringar. Därmed uppstår en risk för successiv frikoppling, där aktiviteterna i ökande utsträckning speglar interna verksamhetslogiker snarare än programmets samlade målsättning. Sammantaget innebär detta att urvalet av aktiviteter i hög grad formas i relation till organisatorisk rådighet snarare än genom en direkt översättning av programmets övergripande mål. Detta kan förstås som ett uttryck för att den horisontella styrningen är inbäddad i, och begränsad av, vertikala styrstrukturer.

Samttaget visar analysen att valet av aktiviteter formas i ett spänningsfält mellan två logiker. Å ena sidan finns en ambition med utgångspunkt i programmets målbild att utveckla gemensamma och i vissa fall systempåverkande insatser. Å andra sidan finns ett behov av att formulera aktiviteter som är organisatoriskt genomförbara inom respektive aktörs rådighet. Denna spänning innebär att aktiviteter ofta landar i relativt avgränsade och genomförbara insatser, även när ambitionen är mer omfattande. Urvalet av aktiviteter kan därmed förstås som ett resultat av hur denna balans hanteras i praktiken, snarare än som en direkt avspeglning av programmets övergripande intentioner.

Genomförande av aktiviteter och uppföljning

Genomförandet av aktiviteter inom det näringslivsstrategiska programmet behöver förstås i direkt relation till den organisatoriska struktur som etablerats. Som tidigare visats präglas denna struktur av en kombination av brett deltagande och svagt institutionaliserad koordinering. Detta innebär att genomförandet i hög grad vilar på samverkan mellan aktörer snarare än på formell styrning.

En central egenskap i denna organisering är frånvaron av starka hierarkiska styrmedel. De funktioner som har ett uttalat ansvar för att driva arbetet framåt, såsom processledare, saknar i stor utsträckning formella mandat att styra andra organisatoriska enheter. I intervjumaterialet beskrivs detta återkommande som att leda ”på prickade linjer”, där möjligheten att påverka andra aktörer bygger på dialog, relationer och förmågan att skapa legitimitet snarare än på formell auktoritet. Genomförandet blir därmed beroende av frivillig samverkan och aktörernas vilja att bidra till det gemensamma arbetet. Denna form av organisering innebär att olika organisatoriska logiker möts i genomförandet. Varje deltagande aktör bär med sig egna prioriteringar, mål och resursramar, vilket gör att genomförandet kontinuerligt måste förhandlas och anpassas. Processledarrollen blir i detta sammanhang i hög grad relationell, där framdrift förutsätter ett aktivt arbete med att skapa förtroende, engagemang och gemensam förståelse för programmets syfte.

Konsekvenserna av denna struktur framträder tydligt i hur aktiviteter faktiskt genomförs. Eftersom samverkan inte kan tas för given, utan måste etableras i varje enskilt fall, tenderar aktiviteter att utvecklas där det finns tillräckligt driv, kapacitet och lokalt engagemang. Detta innebär att genomförandet blir ojämnt mellan olika förvaltningar och bolag. Vissa aktiviteter drivs framåt med hög intensitet, medan andra får begränsad framdrift eller i praktiken stannar av. Flera intervjuer pekar på att genomförandet i hög grad är personbundet. Enskilda individers engagemang, position och förmåga att mobilisera resurser inom den egna organisationen blir avgörande för hur långt en aktivitet utvecklas. Samtidigt innebär detta att kontinuiteten i arbetet kan vara sårbar. När deltagare byts ut i arbetsgrupperna behöver relationer och arbetssätt i stor utsträckning byggas upp på nytt, vilket kan påverka framdriften negativt.

Den begränsade koordineringen får också konsekvenser för möjligheten att genomföra gemensamma och integrerade aktiviteter. Även när aktiviteter formellt är definierade som gemensamma, visar materialet att de i praktiken ofta genomförs inom respektive organisations ram. Samverkan sker då parallellt snarare än integrerat, vilket innebär att den samlade effekten av aktiviteterna kan bli mindre än vad som eftersträvas.

En ytterligare dimension som påverkar genomförandet är den tvååriga cykel som handlingsplanerna bygger på. Denna struktur innebär att arbetet återkommande orienteras mot framtagande av nya aktiviteter, vilket riskerar att förskjuta fokus från långsiktig utveckling till kortare planerings- och rapporteringscykler. I intervjumaterialet framträder detta som en utmaning för kontinuitet, där aktiviteter inte alltid hinner utvecklas eller integreras i ordinarie verksamhet innan nästa planeringsperiod tar vid. Detta förstärker det personberoende genomförandet och bidrar till att arbetet i viss mån drivs i projektliknande former snarare än som en successivt fördjupad och stabiliserad praktik.

Uppföljningen av aktiviteter är strukturerad genom ett system där genomförandet markeras med färgkodning, exempelvis grönt, gult eller rött. Denna modell skapar en översiktlig bild av aktivitetsstatus och möjliggör en relativt enkel uppföljning på aggregerad nivå. Samtidigt innebär den en begränsning i vad som faktiskt följs upp. Fokus ligger i hög grad på om aktiviteter genomförs enligt plan, snarare än på vilka effekter de ger upphov till. När sambanden mellan aktiviteter och effekter är svåra att fastställa tenderar aktiviteterna i sig att bli centrala styr- och redovisningsobjekt. Det innebär att fokus i praktiken förskjuts från vad aktiviteterna åstadkommer till att de genomförs och kan följas upp (Qvist 2024).

Flera intervjupersoner pekar på att denna typ av uppföljning ger begränsat utrymme för analys av varför aktiviteter utvecklas på ett visst sätt eller vilka resultat de leder till. Uppföljningen fångar i första hand aktiviteternas genomförandegrad, men i mindre utsträckning deras bidrag till programmets övergripande mål. Detta innebär att återkopplingen till det fortsatta arbetet blir begränsad, särskilt när det gäller mer kvalitativa eller långsiktiga effekter.

Sammantaget visar analysen att genomförandet av aktiviteter i hög grad formas av den samverkansbaserade organiseringen, där frånvaron av formella mandat innebär att

framdrift ytterst blir beroende av relationer, lokalt engagemang och organisatorisk kapacitet. Detta skapar en flexibilitet i genomförandet men medför samtidigt en ojämnhet där aktiviteter utvecklas olika beroende på förutsättningar i respektive organisation. Den begränsade koordineringen bidrar också till att gemensamma ambitioner ofta omsätts i parallella snarare än integrerade insatser. Uppföljningen förstärker denna logik genom att främst synliggöra aktiviteternas genomförandegrad snarare än deras effekter, vilket innebär att kopplingen till programmets övergripande mål förblir svag. Sammantaget pekar detta på en grundläggande spänning i arbetet mellan en samverkansbaserad genomförandemodell och ambitionen att åstadkomma samlade och långsiktigt riktade effekter inom programmets ram.

Lärdomar över tid: mot ökad samordning

En central iakttagelse i materialet är att arbetet med programmet har utvecklats över tid. Intervjupersonerna beskriver återkommande hur programmet genomgått en successiv förändring, där både arbetssätt, aktivitetsformer och förståelsen för programmets logik har utvecklats. Denna utveckling rör såväl val av aktiviteter som genomförandeformer och mer övergripande aspekter av samverkan och styrning.

När det gäller val av aktiviteter framträder kompromissande som en grundläggande och bestående mekanism. Eftersom aktiviteter ska tas fram gemensamt mellan flera aktörer med olika mandat, resurser och prioriteringar krävs en kontinuerlig avvägning mellan vad som är önskvärt och vad som är möjligt. Detta leder till att kompromisser inte bara är vanliga utan strukturellt nödvändiga, samtidigt som de kan motverka ambitioner om mer genomgripande och systemförändrande insatser. En central lärdom är därmed att relationen mellan ambition och organisatoriska realiteter behöver hanteras explicit i arbetet. Dessa kompromisser framstår därmed inte enbart som en praktisk nödvändighet, utan också som en mekanism som i vissa fall dämpar eller omformar mer ambitiösa intentioner.

Samtidigt visar materialet på en tydlig utveckling i hur aktiviteter utformas. I tidigare skeden präglades programmet av ett stort antal aktiviteter, ofta relativt avgränsade och nära kopplade till respektive organisations ordinarie verksamhet. Över tid har detta förändrats mot ett mer selektivt arbetssätt med färre och mer gemensamma aktiviteter. Flera intervjupersoner framhåller att denna utveckling varit nödvändig för att etablera fungerande samarbetsformer. Inledningsvis krävdes aktiviteter som var hanterbara och möjliga att genomföra inom befintliga strukturer, medan senare faser möjliggjort mer ambitiösa och samordnade insatser. Detta kan förstås som ett uttryck för organisatoriskt lärande, där erfarenheter från tidigare handlingsplaner successivt omsatts i förändrade arbetssätt. Materialet pekar därmed på att mer ambitiösa och systempåverkande aktiviteter förutsätter att grundläggande samarbetsformer, tillit och arbetssätt först etableras. En central lärdom är således att samverkan inte bara är ett medel för att genomföra aktiviteter, utan också en kapacitet som måste byggas upp över tid.

I detta sammanhang har begreppet systempåverkan fått en mer framträdande roll. Ambitionen att arbeta med mer systemförändrande aktiviteter återkommer i materialet,

men samtidigt framträder en osäkerhet kring vad begreppet innebär i praktiken. Flera intervjupersoner efterfrågar tydligare kriterier och en mer konkret operationalisering av vad som avses med systempåverkan. Detta pekar på en spänning mellan en ökande ambitionsnivå och en fortfarande relativt oklar grund för hur denna ambition ska omsättas i konkreta aktiviteter.

När det gäller genomförandet av aktiviteter framträder styrning utan formell makt som en central lärdom. Arbetet beskrivs återkommande i termer av att leda ”på prickade linjer”, där framdrift är beroende av samverkan, dialog och förmågan att skapa engagemang snarare än av hierarkisk styrning. Detta ställer särskilda krav på processledning och relationsbyggande, och framstår som en kompetens som utvecklats över tid inom programmet.

En annan viktig lärdom rör betydelsen av ägarskap i arbetsgrupperna. Flera intervjupersoner betonar att aktiviteter fungerar bättre när deltagande aktörer upplever ett eget ansvar för både framtagande och genomförande. Detta ägarskap framstår som en central förutsättning för att skapa engagemang och driv i en struktur där formella styrmedel är begränsade. Ägarskap framträder därmed inte enbart som en gynnsam förutsättning, utan också som något som aktivt behöver etableras och upprätthållas för att skapa framdrift i arbetet.

Vidare lyfts vikten av att rätt aktörer deltar i arbetet. Med detta avses inte enbart organisatorisk tillhörighet, utan också individers mandat, position och engagemang. Erfarenheterna visar att deltagare med möjlighet att påverka den egna organisationen underlättar genomförandet, samtidigt som arbetet är starkt beroende av individuella drivkrafter. Samtidigt innebär omsättning i arbetsgrupperna att relationer kontinuerligt behöver byggas upp på nytt, vilket gör arbetet tidskrävande och i vissa avseenden bräckligt. Relationsskapande framstår därmed som en central men resurskrävande del av genomförandet. Samtidigt visar materialet att ”rätt aktörer” inte entydigt kan förstås som personer med formellt mandat, utan att individuella egenskaper såsom driv, engagemang och förmåga att skapa relationer i vissa fall framstår som minst lika avgörande. Detta pekar på att genomförandekapaciteten i programmet är både organisatoriskt och personligt förankrad.

På en mer övergripande nivå framträder programmet som ett viktigt forum för samverkan och kraftsamling i staden. Flera intervjupersoner beskriver att programmet bidrar till att skapa en gemensam riktning och att det ger tyngd åt frågor som rör näringslivsutveckling. Samtidigt pekar materialet på att programmet samexisterar med ett stort antal andra styrande initiativ och program, vilket innebär att det kontinuerligt behöver positioneras i relation till andra prioriteringar. Konkurrensen om tid och resurser gör att engagemang inte kan tas för givet, utan behöver upprätthållas genom återkommande mobilisering. Samtidigt framträder programmet som relativt väl förankrat i stadens organisation och som ett initiativ med visst politiskt stöd, vilket tycks vara en viktig förutsättning för att arbetet ska kunna upprätthållas över tid.

Materialet pekar också på en dubbelhet i programmets betydelse. En del av aktiviteterna hade sannolikt genomförts även utan programmet, men respondenterna beskriver samtidigt hur programmet har skapat arbetssätt, kontaktytor och initiativ som annars inte hade uppstått. Programmets värde tycks därmed ligga både i att samla befintligt arbete och i att möjliggöra nya former av samverkan.

En återkommande lärdom rör också uppföljningens begränsningar. Flera intervjupersoner pekar på att uppföljningen i hög grad fokuserar på genomförande snarare än på effekter. Att aktiviteter genomförs registreras, men det är betydligt svårare att bedöma vilka resultat de faktiskt leder till. Detta hänger samman med att många av programmets mål är svåra att kvantifiera och påverkas av faktorer utanför programmets kontroll. Samtidigt uttrycks en tydlig ambition att utveckla uppföljningen i riktning mot ett större fokus på effekter, även om detta uppfattas som metodiskt utmanande.

Sammanfattningsvis kan utvecklingen över tid förstås som en rörelse från ett mer fragmenterat och aktivitetsbaserat arbetssätt mot ett mer fokuserat och samordnat program. Denna utveckling har möjliggjorts genom organisatoriskt lärande kring samverkan, genomförande och aktivitetsutformning. Samtidigt kvarstår flera av de grundläggande spänningarna i organiseringen, särskilt kopplade till kompromissande, svag formell styrning och beroendet av individuellt engagemang. Utvecklingen mot ökad samordning sker därmed inom ramen för en struktur där segmentering fortsatt utgör en central förutsättning. Detta innebär också att det finns en inneboende begränsning i hur långt samordningen kan drivas, eftersom programmets organisering fortsatt vilar på just dessa segmenterade förutsättningar.

Övergripande analys och slutsats

Sammantaget framträder en styr- och arbetsform som i hög grad har institutionaliserats och stabiliserats över tid. Det finns en etablerad praktik för hur aktiviteter identifieras, prioriteras och genomförs, där arbetet präglas av igenkännbara processer, återkommande strukturer och en relativt hög grad av operativ funktionalitet. Denna praktik möjliggör ett kontinuerligt genomförande av aktiviteter inom ramen för programmets sex strategiska områden, där ett stort antal förvaltningar och bolag bidrar utifrån sina respektive uppdrag.

Samtidigt indikerar analysen att denna stabiliserade arbetsform också reproducerar vissa begränsningar. Eftersom genomförandet i hög grad bygger på ömsesidig anpassning, frivillig samverkan och ett starkt beroende av enskilda aktörers initiativ och kapacitet, tenderar aktiviteter att formas i nära anslutning till befintliga organisatoriska logiker och prioriteringar. Detta innebär att programmet i praktiken ofta fungerar som en koordinerande och legitimerande ram för redan pågående eller planerade insatser, snarare än som en drivkraft för mer genomgripande, tvärgående och systempåverkande initiativ.

Denna dubbelhet kan förstås som en inneboende spänning i programmets organisering. Å ena sidan skapar den valda styrformen handlingsutrymme, flexibilitet och förankring i deltagande organisationer, vilket är en förutsättning i en kontext med många autonoma aktörer. Å andra sidan innebär samma styrform att den strategiska höjden i programmet

riskerar att reduceras när aktiviteter i huvudsak formas utifrån lokala snarare än gemensamma eller systemövergripande överväganden. Resultatet blir en form av inkrementell utveckling, där programmets övergripande ambitioner om samordning och transformation endast delvis realiseras. Denna dubbelhet kan också förstås i termer av löskoppling, där strategiska mål och operativa aktiviteter hålls samman inom ramen för programmet men där kopplingen mellan dem i praktiken är partiell och förmedlad genom lokala tolkningar, organisatoriska prioriteringar och tillgängliga resurser.

Med andra ord kan arbetet beskrivas som funktionellt effektivt på en operativ nivå, men med begränsad förmåga att fullt ut omsätta programmets mer ambitiösa intentioner om samverkan och systempåverkan i praktiken. Detta pekar på en central utvecklingsfråga: hur en redan etablerad och fungerande arbetsform kan kompletteras med mekanismer som i högre grad möjliggör gemensam prioritering, omfördelning av resurser och utveckling av aktiviteter som går bortom enskilda organisationers kärnuppdrag.

Framåt? Två möjliga inriktningar

I detta sammanhang aktualiseras även en mer grundläggande fråga om programmets framtida inriktning gällande ansats för val av aktiviteter. Nedan diskuteras två möjliga utvecklingslinjer som ska förstås som mer renodlade förslag som kan ligga till grund för en strategisk diskussion:

En möjlig utvecklingslinje är att i högre grad styra mot gemensamma och integrerade insatser, i linje med programmets uttalade ambitioner om systempåverkan. Detta är också i linje med det etablerade sättet att arbeta och den utveckling som varit över tid. Här handlar det om att stärka urvalskriterier, minska ner antalet aktiviteter ytterligare och se över tvåårsplanernas potentiellt negativa inverkan. Samtidigt bör arbetsformerna ses över horisontellt inom programmet med ett utvecklat lärande mellan strategiska områden och vertikalt med en starkare koppling mellan strategisk nivå (styrgrupp) och arbetsgrupper. Det senare för att stärka möjligheterna att identifiera och välja aktiviteter som är förvaltningsövergripande.

En sådan utveckling innebär att den befintliga modellen renodlas och ges en tydligare riktning. I stället för att fungera som en bred arena där många aktiviteter samlas, förskjuts fokus mot ett mer selektivt och prioriteringsdrivet arbetssätt. Det innebär att större vikt läggs vid att identifiera ett begränsat antal insatser som förutsätter samordning och med potential att bidra till faktisk systempåverkan, snarare än att säkerställa en bred representation av aktiviteter från deltagande organisationer. I praktiken förutsätter detta att urvalsprocessen i högre grad präglas av gemensam problemformulering och aktiv prioritering, snarare än av sammanvägning av enskilda organisationers bidrag.

En central del i denna inriktning är att stärka kopplingen mellan programmet och deltagande organisationers ordinarie verksamhet. För att gemensamma aktiviteter ska få genomslag krävs att de i större utsträckning integreras i förvaltningarnas egna planerings- och styrprocesser, snarare än att hanteras som parallella initiativ. Detta aktualiserar behovet av tydligare åtaganden i samband med att aktiviteter beslutas, där ansvar, resurser

och mandat klargörs. En sådan utveckling kan bidra till att minska det personberoende som i dag präglar genomförandet och i stället skapa mer stabila och förutsägbara förutsättningar för arbetet över tid.

Vidare innebär en förstärkning av den enhetliga modellen att programmets koordinerande funktion behöver utvecklas. Givet att arbetet bygger på samverkan mellan aktörer utan formella styrrelationer blir det särskilt viktigt att skapa strukturer som stödjer gemensam riktning och framdrift. Detta kan handla om att tydliggöra roller och ansvar mellan olika nivåer i programmet, att stärka processledarnas möjligheter att driva arbetet framåt samt att skapa forum där prioriteringar och vägval kan hanteras mer samlat. En sådan förstärkning syftar inte till att ersätta samverkan med hierarkisk styrning, utan till att öka precisionen och genomförandekraften inom ramen för den befintliga logiken.

Slutligen aktualiserar denna utvecklingslinje även behovet av att utveckla uppföljningen. I dag präglas uppföljningen i stor utsträckning av fokus på aktiviteternas genomförandegrad, vilket riskerar att förstärka en kvantitativ aktivitetslogik. En förstärkt modell förutsätter i stället att uppföljningen i högre grad inriktas mot resultat och bidrag till programmets övergripande mål. Detta kan innebära att komplettera befintliga uppföljningsformer med mer kvalitativa bedömningar av vad aktiviteterna faktiskt leder till, samt att använda uppföljningen som ett aktivt underlag för lärande och prioritering i kommande handlingsplaner (observera att detta inte är ett förespråkande för en kvantitativ resultatuppföljning).

En alternativ utvecklingslinje är att programmet tydligare intar en pådrivande och faciliterande roll i relation till de deltagande organisationerna, där fokus ligger på att stödja och förstärka förvaltningsinterna insatser samt möjliggöra samverkan i de fall där detta bedöms som nödvändigt. I det senare fallet blir programmets funktion i högre grad att säkerställa att de perspektiv och prioriteringar som programmet representerar integreras i relevanta verksamheter, snarare än att i sig utgöra en primär arena för gemensamt genomförda aktiviteter.

En utveckling i denna riktning innebär samtidigt en mer genomgripande omprövning av den nuvarande programlogiken, där utgångspunkten i mindre utsträckning är att samma arbetssätt ska tillämpas för samtliga aktiviteter och insatsområden. I stället aktualiseras ett mer differentierat angreppssätt, där programmets roll, arbetsformer och grad av involvering anpassas efter den typ av problem eller aktivitet som hanteras. Ett sådant perspektiv tar fasta på att de frågor som ryms inom programmet varierar avsevärt i karaktär och förutsätter mycket olika grad av samordning och transformation. Att behandla väsentligt skilda typer av aktiviteter inom ramen för en enhetlig modell riskerar, som analysen visat, att leda till antingen överorganisering eller otillräcklig styrning.

Mot denna bakgrund kan en alternativ utvecklingslinje innebära att programmet i högre grad organiseras utifrån olika logiker för olika typer av insatser. För aktiviteter med tydlig hemvist i en enskild förvaltning kan programmets roll vara begränsad till att formulera riktning, skapa legitimitet och följa upp hur prioriteringar omsätts i ordinarie verksamhet. För aktiviteter som kräver samverkan mellan flera aktörer kan programmet i stället

fungera som en aktiv samordnande struktur, där resurser, mandat och arbetsformer anpassas för att möjliggöra gemensamt genomförande. För mer komplexa och systempåverkande frågor kan programmets funktion snarare vara att initiera, stödja och följa upp långsiktiga utvecklingsprocesser, där resultat inte primärt mäts i genomförda aktiviteter utan i förflyttningar över tid. En sådan differentiering innebär också att samverkan inte längre utgör ett självändamål eller en generell utgångspunkt för allt arbete inom programmet. I stället blir samverkan ett medel som används selektivt, där dess omfattning och form motiveras utifrån den specifika uppgiftens karaktär.

En konsekvens av en sådan inriktning är att programmets interna struktur och arbetssätt behöver bli mer flexibla. Det kan handla om att tillåta olika typer av aktiviteter att löpa med olika tidshorisonter, att variera graden av formalisering i arbetsgrupper och att i större utsträckning anpassa uppföljning och styrning till aktiviteternas syfte och karaktär. Det innebär också ett behov av att tydligare definiera vilken roll programmet ska spela i relation till olika typer av frågor, från att vara en övergripande riktningssgivare till att i vissa fall ta en mer aktiv och drivande roll.

Sammantaget innebär denna utvecklingslinje en förskjutning från en enhetlig och standardiserad programlogik till ett mer situationsanpassat arbetssätt. I stället för att eftersträva likformighet i hur aktiviteter initieras, organiseras och följs upp, öppnar detta för en mer ändamålsenlig hantering av programmets bredd och komplexitet. Detta kan i sin tur skapa bättre förutsättningar för att både stärka genomförandet i enskilda verksamheter och möjliggöra mer kraftfull samverkan där detta faktiskt är nödvändigt.

Referenser och källmaterial

- Kastberg, G., & Lagström, C. 2019. Processes of hybridization and de-hybridization: organizing and the task at hand. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 32(3): 710-725.
- Montin, S., & Hedlund, G. 2009. Governance som interaktiv samhällsstyrning: gammalt eller nytt i forskning och politik? In S. Montin, & G. Hedlund (Eds.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus förlag.
- Qvist, M. 2024. Visar de statliga myndigheterna vägen. Organisation, styrning och tvärssektoriell samverkan inom miljöområdet. . Huddinge: Södertörns högskola.
- Weichselberger, G. K., & Lagström, C. 2021. Accounting in and for hybrids. Observations of the power of disentanglements. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*

Övriga dokument:

Areblad, P. 2019. *Rollen som referensorganisation till näringslivsstrategiska programmet*. Göteborg: Business Region Göteborg.

Göteborgs Stad. 2018. *Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2018–2035*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. 2019. *Handlingsplan 1 juli 2019 – 31 december 2021: För genomförande av Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2018–2035*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. 2020. *Projektdirektiv: Strategisk näringslivsdialog*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. 2022. *Handlingsplan 2, 1 januari 2022 – 31 december 2023: För genomförande av Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2018–2035*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. 2024. *Handlingsplan 3, 1 januari 2024 – 31 december 2025: För genomförande av Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2023–2035*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. 2026. *Handlingsplan 4, 1 januari 2026 – 31 december 2027: För genomförande av Göteborgs Stads näringslivsstrategiska program 2023–2035*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. u.å. *Tidplaner olika versioner*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ledning, styrning, redovisning och organisering i kommuner och regioner.

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

Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se