



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

ETT INVECKLAT UTVECKLINGSUPPDRAG

En studie om verksamhetsutvecklars möjligheter
att stödja och utveckla kommunal verksamhet

Cecilia Cadier
My Hazard

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2018
Handledare:	Gustaf Kastberg
Examinator:	Emma Ek Österberg

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Ett invecklat utvecklingsuppdrag
Titel (engelsk):	A complicated development commission
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2018
Handledare:	Gustaf Kastberg
Examinator:	Emma Ek Österberg
Nyckelord:	Organisatorisk utveckling, gränssnittsfunktion, verksamhetsutvecklare, strategisk nivå, operativ nivå, separering och återkoppling

- Syfte:** Syftet med denna studie är att generera kunskap och öka förståelsen för hur organisatorisk utveckling kan ske genom strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåer. Detta med bakgrund i att det succesivt kommit att tillsättas nya funktioner som har i uppdrag att möjliggöra för organisatorisk utveckling genom att stödja både den strategiska och den operativa nivån.
- Teori:** Den teoretiska referensramen grundar sig i organisatorisk utveckling och ämnar synliggöra hela utvecklingsprocessen, det vill säga från identifiering av utvecklingsområde till implementering och faktiskt utveckling. För att möjliggöra detta används teorier för att förklara hur organisationer förhåller sig till sin omvärld, inhämtar ny kunskap, omsätter kunskapen i handling samt möjliggörande strukturer för att stödja kunskapsprocessen.
- Metod:** För att få ett helhetsperspektiv kring hur stödjande funktioner kan bidra till organisatorisk utveckling har kvalitativa intervjuer genomförts med 21 verksamhetsutvecklare i Göteborgs stad. Att de valts ut som studieobjekt baseras på att de arbetar med både den strategiska och operativa nivån och har i uppdrag att verka stödjande och utvecklande.
- Resultat:** Studiens resultat visar på att verksamhetsutvecklarna förväntas vara en gränssnittsfunktion som möjliggör för ett utbyte mellan verksamhetsnivåer för att få till stånd ett strukturerat utvecklingsarbete. För att lyckas med hela utvecklingsprocessen, från identifiering till implementering och faktiskt utveckling, visar studien på att verksamhetsutvecklarna behöver ta stöd av såväl formella som informella strukturer, för att skapa ett informationsutbyte mellan verksamhetsnivåerna. Vidare visar studien att verksamhetsutvecklaruppdraget är mycket komplext. Detta då uppdraget inte stöds av strukturerna inom organisationen i den utsträckning som vore önskvärt, vilket medför svårigheter i realiserandet av organisatorisk utveckling. Därmed finns det svårigheter att få till stånd ett strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåerna som kan leda till organisatorisk utveckling.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Idéer för utveckling	2
1.2 Separering och återkoppling	3
2. Problemformulering och syfte	4
3. Frågeställning	5
4. Teoretisk referensram	6
4.1 Förhålla sig till omvärlden	6
4.2 Inhämta ny kunskap	7
4.3 Omsätta kunskap i handling	9
4.4 Möjliggörande strukturer	11
4.5 Användning av teoretiska utgångspunkter	13
5. Metod	14
5.1 Val av metod	14
5.2 Val av respondenter	15
5.3 Intervjuguidens utformning	16
5.4 Genomförande av intervjuer	17
5.5 Bearbetning, analys och tolkning	18
6. Empiri och analys	19
6.1 Verksamhetsutvecklarens yrkesroll	19
6.1.1 <i>Organisering</i>	19
6.1.2 <i>Uppdraget</i>	21
6.1.3 <i>Har stadens verksamhetsutvecklare förutsättningar att stödja och utveckla mellan strategisk och operativ nivå?</i>	23
6.2 Ett utvecklingsområde blir till	26
6.2.1 <i>Valet av utvecklingsområden</i>	26
6.2.2 <i>Förankring av utvecklingsarbete i verksamheten</i>	28
6.2.3 <i>Samarbete och återkoppling mellan strategisk och operativ nivå</i>	30
6.2.4 <i>Vem initierar och formulerar utvecklingsuppdragen?</i>	31
6.3 Utvecklingsarbete från idé till faktiskt utveckling	34
6.3.1 <i>Idéer till utveckling</i>	34
6.3.2 <i>Fånga in och föra ut kunskap för organisationsutveckling</i>	35
6.3.3 <i>Strategier för uppföljning och initiering av utvecklingsområden</i>	39
6.3.4 <i>Färdig utveckling – kunskap omsätts i handling</i>	41
6.3.5 <i>Vilka strategier används av verksamhetsutvecklare för att driva utveckling?</i>	42
6.4 Övergripande analys	44
6.4.1 <i>Uppdraget</i>	44
6.4.2 <i>Formella strukturer</i>	45

6.4.3 Informella strukturer	47
6.4.4 Begränsad gränssnittsfunktion	49
7. Slutsats	50
Referenser	53
Bilaga 1. Organisationsschema exempel	58
Bilaga 2. Intervjuguide	59

1. Inledning

Offentlig sektors huvudsakliga uppgift är att förvalta välfärdstjänster såsom utbildning, vård och omsorg. Då man på förvaltningsnivå inte agerar utförare är dess uppgift att leda och styra så att förutsättningar för professionen inom de olika yrkesområdena skapas så att de i sin tur har möjlighet att ägna sig åt kärnverksamheten och utföra god och kvalitativ verksamhet (Hall 2012).

För att det ska finnas förtroende för offentlig sektor behöver den kommunala verksamheten vara förutsägbar, saklig och opartiskt för att uppfattas som legitim, samtidigt som den bör agera förenligt med de aktuella normer och rådande värden som återfinns i samhället (Rothstein 2010, kap 1). Vidare kan det antas att kravställningen på den offentliga verksamheten i Sverige successivt har ökat då medborgarnas utbildningsnivå har blivit högre och samhället har blivit mer heterogent. Vilket i sin tur lett till både sociala och ekonomiska förändringar som påverkat medborgarnas synsätt och livsmönster (ibid., 8).

Under den senaste tiden har ledning, styrning och organisering inom offentlig verksamhet fått utså omfattande kritik från olika yrkesprofessioner som upplever att det administrativa arbetet har ökat. Då allt för mycket tid går åt till att dokumentera, rapportera, utvärdera samt planera vilket inneburit att tiden i kärnverksamheten kommit att minska (se t.ex. SKL 2017a; Westin, 2018 maj; Jansson, 2016 mars; Lauri, 2016 maj; Mossberg, Molander, Köhn, Hvass, Nilsson, Henriksson, Wärme, Öbom, Halding, Ånskog, Fredriksson, Duwe, Lind, Abelson, 2017 november). Vidare har införandet av nya företagsinspirerade styrformer ifrågasatts och allt oftare ifrågasatts effektiviteten och förtroendet för offentlig verksamhet (SKL 2017b, 2017c). Samtidigt visar forskning att strategiska funktioner som inte är direkt kopplade till kärnverksamheten utan är tänkta att fungera som ett stöd succesivt ökat (Hall 2012, 28). Ökningen kan tänkas svara på samhällets komplexa kravställning, innefattande både förutsägbarhet och flexibilitet. En förutsägbar förvaltning kräver ett regelsystem som är sakligt och opartiskt samtidigt som en flexibel förvaltning förutsätter lyhördhet för förändringar i normer och värden (Rothstein 2010, kap 1).

De nya byråkratiska enheterna, det vill säga avdelningar och funktioner som inte återfunnits tidigare inom offentlig sektor, har i uppdrag att söka efter idéer och utveckla verksamheten och på så sätt föra förvaltningen närmare rådande samhällsförväntningar (Hall 2012, 20; Rørvik 2008). Denna studie ämnar undersöka vilka möjligheter och utmaningar som dessa nya funktioner har i att både stödja och underlätta för utveckling, detta mot bakgrund av att organisering av de nya funktionerna indirekt har kommit att ifrågasättas, då utfallet inte levt upp till förväntningarna. Ifrågasättandet av den offentliga sektorns organisering och styrning kan illustreras genom den Tillitsdelegation som den Socialdemokratiska regeringen tillsatte år 2016, med syfte att öka kunskapen och förståelsen kring hur tillit inom de olika nivåerna inom offentlig sektor skapas och i en förlängning förs ut till medborgarna (Finansdepartementet dir 2016:51).

1.1 Idéer för utveckling

Management används som ett samlingsbegrepp för idéer och föreställningar som påverkar verksamheters utformning, styrning och ledning med målsättningen att bli än mer framgångsrika (Holmblad Brunsson 2013, 35ff). Begreppet management har således en tät koppling till organisering och hur man på bästa sätt organiserar sig för att bli en framgångsrik verksamhet. Managementidéer används i stor utsträckning som recept för hur organisationer bör utformas samt ledas och styras. Dessa idéer antas i stor utsträckning vara verksamhetsoberoende och således finns det en föreställning om att alla verksamheter drar nytta av management (Rørvik 2008, 53). Grundidén inom management, det vill säga att utforma verksamheter så att de blir framgångsrika, är inget nytt men allt eftersom samhället utvecklats har efterfrågan och utbudet av managementidéer ökat och föreställningar om vad som är framgångsrika verksamheter har kommit att förändras (ibid., 80–84). I vilken utsträckning en verksamhet är framgångsrik definieras till viss del av den egna verksamheten utifrån måluppfyllelse, men för att bli en långvarig aktör på marknaden är det av stor betydelse att verksamheten betraktas som legitim och framgångsrik av utomstående aktörer (Holmblad Brunsson 2013, 23ff). När det kommer till organisering återfinns det föreställningar om att verksamheter ska vara effektiva, ansvarsfulla och rationella för att betraktas som framgångsrika och managementidéer handlar således om att utveckla verksamheter till detta.

För att beskriva den klassiska byråkratins strävan efter en mer effektiv, ansvarsfull och rationell verksamhet, där idéer från privat sektor rörande organisering och styrning varit inflytelserika används begreppet managementbyråkrati (Hall 2012, 24–30). Den bärande idén för hur verksamheter effektiviseras har inneburit en tydligare ansvarsfördelning mellan den strategiska och den operativa nivån. Genom att skilja det strategiska arbetet, det vill säga byråkratin, från den operativa verksamheten antas var och en ägna sig åt det man är bäst på.

Tidigare forskning tyder på att fler idéer om organisering och strategier fått gehör inom offentliga organisationer och att antalet byråkratiska enheter successivt ökat. Vilket i sin tur tyder på att det har funnits ett ökat intresse av att skapa fler funktioner innehållande nya idéer som tidigare inte återfunnits inom offentlig sektor (Hall 2012; Røvik 2008; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). Ökningen av byråkratiska enheter kan å ena sidan kopplas till den ökade kravställningen kring hur en verksamhet bör utformas för att framstå som legitim och framgångsrik men även till uppdelningen mellan strategisk och operativ verksamhet som genererar effektivitet (Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014).

Forssell och Ivarsson Westberg (2014) menar att ursprungsidén om specialisering, genom en uppdelning mellan strategiska och operativa nivåer, som ett grundläggande villkor för effektivisering inte har bidragit med önskvärda effekter då den operativa nivån har kommit att påföras management relaterad administration. De menar att det skett en omfördelning av administrativa uppgifter allt eftersom byråkratiska enheter skapats med nya yrkesroller som i större utsträckning kopplats till den strategiska nivån än den operativa.

1.2 Separering och återkoppling

Kastberg (2013) lyfter å andra sidan att en separation mellan strategisk och operativ nivå är av betydelse för utveckling av organisationer och fungerar möjliggörande för att strategiska initiativ ska komma tillstånd. Genom att separera de två nivåerna från varandra ges möjlighet för de aktörer som avser att skapa strategiska initiativ att utveckla ett reflexivt tänkande. Detta då de är bortkopplade från de vardagliga verksamhetsnära frågorna i den operativa nivån och ges utrymme att enbart fokusera på strategiska frågor.

För att få till ett reflexivt tänkande, där idéer till utveckling kan skapas och vidare leda till välgrundade initiativ, är den strategiska nivån beroende av forum att verka genom. Forum där kunskapsutbyten kring gemensamma problem och alternativa lösningar eller idéer kring vidare utveckling kan behandlas. För att forumen ska vara så gynnsamma som möjligt menar Kastberg (2013) att forumen kommer struktureras på olika sätt beroende på ändamålet, då det inte finns någon given mall för utformningen. Vidare belyses att forumens struktur kommer vara av betydelse för vilka frågor som prioriteras och vilken typ av information som kommer att ligga till grund för beslutsfattning (ibid.).

I vilken utsträckning strategiska initiativ får genomslag i den operativa nivån är avhängigt återkopplingen mellan de två nivåerna (ibid.). För att en lyckad återkoppling ska äga rum behöver en gemensam förståelse mellan de två nivåerna att skapas, annars tenderar det att kritik och motsättningar mellan nivåerna uppstår (Kastberg 2015). Den strategiska nivån är således beroende av att den operativa nivån upplever de strategiska initiativen relevanta för att de ska accepteras. Tar den strategiska nivån å andra sidan för stor hänsyn till den operativa nivån tenderar de två nivåerna att bli för nära sammankopplade och den reflexiva kapaciteten kan gå förlorad på strategisk nivå men initiativen kommer godtas som relevanta på operativ nivå (Kastberg 2013).

Ett glapp mellan de två nivåerna kan således existera där genomförandet av strategier är beroende av den organisatoriska förmågan att särkoppla samt återkoppla strategiska initiativ till den operativa nivån (Kastberg 2015). Oavsett om de strategiska initiativen kommer att lyckas eller inte menar Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, 220) att alla strategiska försök att utveckla kommer att generera ökad administrativ arbetsbelastning, då de är beroende av ett ökat informationsflöde inom organisationen.

2. Problemformulering och syfte

Inom offentlig verksamhet finns en strävan att utvecklas utifrån de föreställningar som anses generera en så framgångsrik verksamhet som möjligt. För att hänga med i den utvecklingen har nya funktioner successivt tillkommit. Dessa nya roller kan antas vara komplexa då de ämnar stödja både den strategiska och den operativa nivån och vidare möjliggöra för

organisatorisk utveckling genom att aktivt arbeta med att separera och återkoppla verksamheterna.

En förutsättning för att generera initiativ för styrning på distans är separeringen av strategisk och operativ nivå, då den möjliggör för att skapa reflexiv kapacitet (Kastberg 2013). Vidare är styrning på distans inte en neutral aktivitet utan är beroende av information samt idéer som är förenliga med föreställningen om hur organisationen bör utvecklas för att bli framgångsrik (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016, 14). Både när det kommer till idéer för utveckling, implementering och för ändamålsenlig styrning på distans visar studier att återkopplingen är viktigt (SOU 2017:56).

Då offentliga organisationer enligt Kouzes och Mico (1979) består av olika domäner som arbetar utifrån olika- och ibland motsatta principer och arbetssätt kan det tänkas innebära svårigheter för funktioner som ska arbeta med de olika nivåerna att få tillstånd ett enhetligt utvecklingsarbete. Detta då de har i uppgift att tillfredsställa flertalet nivåers förväntningar och behov för att kunna skapa den förändring som avses (Kinnie, Hutchinson, Purcell, Rayton, Swart 2006). Syftet med studien är att generera kunskap och öka förståelsen för hur organisatorisk utveckling kan ske genom strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåer. Som studieobjekt har verksamhetsutvecklare i Göteborgs stad valts ut eftersom de arbetar med både den strategiska och operativa nivån och har i uppdrag att verka både stödjande och utvecklande.

3. Frågeställning

Hur kan stödjande funktioner realisera organisatorisk utveckling?

Vilka möjligheter och utmaningar finns i utvecklingsarbetet mellan strategisk och operativ nivå?

4. Teoretisk referensram

För att skapa förståelse kring den organisatoriska utvecklingsprocessen kommer den teoretiska referensramen att conceptualisera utforskandet och utnyttjandet av kunskaper, belysa inhämtandet av ny kunskap, omsättningen av denna kunskap till handling och möjliggörande strukturer. Den teoretiska referensramen avser att synliggöra hela utvecklingsprocessen det vill säga från identifiering av utvecklingsområde till implementering och faktisk utveckling. Inledningsvis sker en redogörelse för den organisatoriska förmågan att förhålla sig till omvärlden genom att både utforska och utnyttja kunskaper för att skapa utveckling. För att belysa den process som möjliggör förmågan att utvecklas kommer inhämtandet- och omsättandet av kunskap att presenteras då begreppen utforska och utnyttja inte redogör för denna process (Kastberg 2009). Tills sist belyses möjliggörande strukturer i form av organisatorisk ambidexteritet då dessa strukturer antas vara nödvändiga eftersom de syftar till att stödja kunskapsprocessen.

4.1 Förhålla sig till omvärlden

En förutsättning för organisatorisk framgång är förmågan att vara adaptiv i förhållande till sin omgivning. Denna adaptiva förmåga förutsätter att organisationen kan göra strategiska avvägningar mellan att utveckla redan tillgänglig kunskap och att söka efter nya idéer och innovationer. March (1991) conceptualiserar den adaptiva processen och de två vägarna att gå som "*exploration*" och "*exploitation*". Begreppet *exploration* handlar om att organisationer tillägnar sig ny kunskap och innefattar förmågan att vara sökande, risktagande, experimentella, flexibla och mångfacetterade. Begreppet *exploitation* avser organisationers omsättning av redan befintlig kunskap och innefattar förmåga att vidareutveckla, justera och implementera befintlig kunskap för att bli mer effektiv och produktiv (March 1991). Under de senaste tjugo åren har flertalet forskare kommit att belysa begreppen *exploration* och *exploitation* ur olika synvinklar eftersom March ursprungliga definition upplevs som allomfattande (Almahendra & Ambos 2015). I denna studie har begreppen *exploration* och *exploitation* tolkas och översatts till att utforska och utnyttja och definieras enligt följande.

Utforska - Söka och upptäcka ny kunskap som kan tillägnas organisationen. Exempelvis kan det handla om nya kunskaper som bidrar till att utveckla nya system, processer, rutiner och aktiviteter, men kan även handla om att utveckla pågående arbetssätt utifrån ny kunskap.

Utnyttja - Förvalta och omsätta redan befintlig kunskap för att dra nytta av det som redan återfinns inom organisationen. Exempelvis kan det handla om att använda, justera och komplettera redan befintliga system, processer, rutiner och aktiviteter.

Vikten av att inneha förmågan att både söka efter ny kunskap och samtidigt utnyttja existerande kapacitet, antas som tidigare beskrivits vara avgörande för den adaptiva processen. Det finns dock skillnader mellan offentliga och privata verksamheters förutsättningar att frambringa denna förmåga utifrån att det som påverkar och driver innovationen ser olika ut. Offentliga verksamheter påverkas av politiska krafter medan de privata verksamheterna har marknadskrafterna att förhålla sig till. Den offentliga sektorn saknar i stor utsträckning konkurrens i den bemärkelsen att organisatoriskt lärande och utveckling inte ligger till grund för offentliga organisationers överlevnad på en marknad (Choi & Chandler 2015). Trots detta återfinns styrformer hämtade från privata sektor vilka bidragit till att man har kommit att fokusera på de som nyttjar servicen, likvärdig kvalitet samt ständig förbättring (Palm & Lilja 2017; Hodgkinson, Hughes & Hughes 2012). Det faktum att det successivt skapats fler stödjande funktioner, inom den offentliga sektorn, som förväntas bidra till och stödja organisatorisk utveckling kan tyda på att det finns en vilja att skapa en organisatorisk förmåga för att både söka efter ny kunskap och förvalta den redan befintliga kunskapen.

4.2 Inhämta ny kunskap

Absorberande kapacitet definieras av Cohen och Levinthal (1989; 1990) som förmågan att identifiera betydelsefulla faktorer för en organisation att utvecklas och kunna implementera ny kunskap. Den absorberande kapaciteten ska förstås som en förmåga som möjliggör för organisatorisk utveckling och bör således ses som en pågående process och inte som en statisk förmåga (Kastberg 2009,18). Den absorberande kapaciteten skiljer sig från teorin kring

utforskande och utnyttjande, då den belyser den process som behövs, för att ny kunskap ska bli omhändertagen och tillämpad.

Zahra och George (2002) har utvecklat resonemanget rörande absorberande kapacitet och menar att förmågan kan delas upp i två dimensioner; potentiell absorberande kapacitet och faktiskt absorberande kapacitet. Potentiell absorberande kapacitet behövs inledningsvis och är avgörande för om organisationen har förmågan att kunna identifiera och assimilera ny kunskap, det vill säga identifiera vilken ny kunskap som kan tänkas vara aktuell för att hantera externa och/ eller interna händelser (ibid.). Cohen och Levinthal (1990) menar att organisationen bör vara kommunikativ och sammanlänkad med olika kunskaper för att fungera optimalt och för att identifiera ny kunskap inom flertalet områden. De lyfter samarbeten funktioner emellan i form av tvärfunktionella arbetsgrupper, projektgrupper eller kontaktroller som ett effektivt sätt att ta hand om, identifiera och lösa eventuella utmaningar som organisationen står inför. Viktigt är dock att de olika kunskapsområdena är kompletterande till den kunskap som redan finns inom organisationen så att det skapas möjligheter att se vilken typ av ny kunskap som kan vara relevant (ibid.). Lyckas organisationen inte få till en bra kunskapsbas utan kunskapsskillnaderna blir för små eller för stora i förhållande till omgivningen tenderar organisationen gå miste om absorberande kapacitet och vidare utveckling, då de antingen missar relevant kunskap eller aktivt kommer att söka efter irrelevant kunskap (ibid.).

En organisation som inte besitter absorberande kapacitet kommer inte ha samma möjlighet att identifiera vad som bör utvecklas och således inte heller utvecklas. Detta beror inte på att informationen utanför inte är intressant, utan på att organisationen saknar den kapacitet som behövs för att se signaler på vad som bör utvecklas, till följd av att de inte satsat på att utveckla förmågan (Cohen & Levinthal 1990; Salge & Vera 2012). Konsekvenserna för organisationer som saknar förmågan att fånga upp när de bör utforska och söka nya idéer eller kunskaper menar March (1991) är att den adaptiva processen kommer att hamna i en sub-optimal jämvikt. Dessa organisationer kommer att ägna sig åt underlägsna aktiviteter trots att det finns bättre alternativ, vilket i sin tur kan leda till spårberoende (March 1991; Choi & Chandler 2015). Bristen på potentiell absorberande kapacitet kan därför antas bli självförstärkande utifrån Cohen och Levinthals (1990) resonemang om att organisationer som

inte har förmågan att vända sig utåt kommer att vända sig inåt för att finna lösningar på problem. March (1991) menar att förklaringen till varför organisationer utnyttjar redan kända kunskaper, idéer eller rutiner trots att organisationen borde utforska nya kunskaper handlar om att utnyttjandet av kunskaper erbjuder ett mer givet utfall och snabbare kan kopplas till dess effekter. Vidare kan utnyttjandet av tidigare kunskaper sett ur ett kort tidsperspektiv vara mer kostnadseffektivt.

Drivkraften för att inhämta ny kunskap skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor. Den privata sektorn drivs i stor utsträckning av konkurrensen på marknaden medan den offentliga sektorn drivs av att skapa legitimitet gentemot sin ägare, det vill säga att tillgodose medborgarnas önskemål som både är brukare och finansiärer av den offentliga verksamheten (Choi & Chandler 2015; Setti 2016). Att de stödjande funktionerna successivt har ökat inom offentlig sektor kan antas bero på att det finns intresse av att vara ajour med sin omgivning. Det kan vidare tänkas att de nya funktionerna syftar till att öka möjligheten för organisationen att ägna sig åt omvärldsbevakning och generera ny kunskap, som ligger i linje med samhällets utveckling och politiska viljor.

4.3 Omsätta kunskap i handling

För att lyckas ta steget från potentiell absorberande kapacitet till faktiskt absorberande kapacitet är det interna informationsflödet inom organisationen av betydelse. För att föra kunskapen vidare och bibehålla viljan krävs det att det finns organisationsstrukturer som kan omhänderta de nya kunskaperna på ett effektivt sätt (Cohen & Levinthal 1990). Tydliga informationsstrukturer är därför av vikt för att möjliggöra en gemensam förståelse för vart organisationen är på väg och vilken typ av information som är betydelsefull för utvecklingen (Zahra & George 2002). Dessa strukturer hjälper till att assimilera kunskap och transformera den. Strukturerna kan vara både formella och informella. De formella strukturerna kan bidra med systematik och möjliggör att information kan spridas i hela organisationen medan de informella strukturerna såsom exempelvis nätverk ger goda förutsättningar för att idéer kan komma att utbytas (ibid.).

Organisationer som innehar potentiell absorberande kapacitet och har skapat tydliga informationsstrukturer har som ovan illustrerats förutsättningar att nå faktiskt absorberande

kapacitet. För att faktiskt absorberande kapacitet ska återfinnas krävs även förmågan att transformera den nya kunskapen så att den passar organisationen och kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Transformeringsprocessen handlar således om att utveckla förmågan att byta ut, justera eller lägga till kunskap utifrån inhämtad ny kunskap (Zahra & Georg 2002). Den offentliga- och politiska kontexten kan dock antas försvåra för att transformeringsprocessen skall komma tillstånd inom offentliga organisationer. Antagandet är då kopplat till Choi och Chandlers (2015) tanke rörande att offentliga organisationer löper större risk än privata att utforskande aktiviteter tränger ut aktiviteter som avser att utnyttja kunskap. Denna risk beskrivs av författarna utifrån tre aspekter där den första aspekten är att offentliga organisationer tenderar att underskatta kostnader kopplade till införandet av nya innovationer, eftersom mekanismen bakom innovationen inte drivs av organisatorisk överlevnad. Den andra aspekten handlar om den politiska kontexten, vilken har en inneboende osäkerhet kopplat till mandatperioden, vilket gör att det är svårt att anta ett långtidsperspektiv. Ett långtidsperspektiv är en förutsättning för att effekterna av utforskande aktiviteter skall kunna utvärderas korrekt. Offentlig verksamhet löper därför större risk än privata att utvärdera effekterna av utforskande aktiviteter i ett kort tidsperspektiv, vilket leder till ofullständig analys av aktivitetens effekter. Den tredje och sista aspekten belyser politiker och andra ledande aktörers vilja att visa handlingskraft under sin mandatperiod, vilket gör att de väljer att pressa fram utforskande aktiviteter (ibid.). Dessa tre aspekter leder till en ökad risk att offentliga organisationer som drivs av politiska påtryckningar fortsätter att utforska ny kunskap trots svårigheter att utläsa effekterna.

Cohen & Levinthal (1990) menar att om den befintliga kunskapen och nya kunskapen tenderar att ha olika karaktär är risken stor att den nya kunskapen inte utnyttjas eftersom den då upplevs vara irrelevant. Tenderar den nya kunskapen istället att ligga för nära den befintliga återfinns risken att det inte kommer tillstånd någon utveckling då kunskapen upplevs vara onödig. Transformeringsprocessen är således avgörande för att ny kunskap ska utnyttjas och skapa faktisk absorberande kapacitet (Zahra & George 2002). För att möjliggöra denna process lyfts gränssnittsfunktioner fram som betydelsefulla då de förväntas vara lyhörda gentemot såväl omgivningen och den interna organisationen (Cohen & Levinthal 1990). Då stödjande funktioner arbetar med både den strategiska och operativa nivån kan det antas att de fyller gränssnittsfunktionen och således förväntas vara ett stöd som

möjliggör processen så att ny kunskap kan omsättas till handling. Den politiska kontexten kan dock tänkas medföra svårigheter för gränssnittsfunktionen att agera kunskapsbärare mellan organisationens nivåer och möjliggöra för en transformerings process. Choi och Chandler (2016) menar att ledande aktörer helt eller delvis kan ignorera den politiska viljan till förändring genom att omformulera idén så att den passar med den individuella viljan. I vilken utsträckning man kan ignorera eller omformulera den politiska viljan är beroende av graden av de politiska påtryckningarna, vilken är väsentlig för att kunna tränga igenom förvaltningens strukturer, som till stor del är väl grundade i administrativa rutiner och lagar.

4.4 Möjliggörande strukturer

För att gränssnittsfunktionen ska kunna inhämta kunskap och överföra den till valda delar inom organisationen behövs det strukturer som stödjer denna process. Teorin kring ambidexteritet visar på hur olika strukturer möjliggör utforskande och omsättning av kunskap inom organisationen. Vilka organisatoriska strukturer som behövs för att en organisation ska kunna agera ambidext, det vill säga ha förmågan att utforska och utnyttja kunskap samtidigt, finns det inom forskningen varierande uppfattningar om (Almahendra & Ambos 2015). Studier belyser olika tillvägagångssätt vilka kan kategoriseras genom: *Strukturell ambidexteritet*, *Sekventiell ambidexteritet*, *Kontextuell ambidexteritet* (Almahendra & Ambos 2015; Choi & Chandler 2015). Vad som bör poängteras är att dessa strukturer inte utesluter varandra utan kan sammanfogas (Gupta, Smith & Shalley 2006).

Strukturell ambidexteritet handlar om att organisationer separerar utforskande och utnyttjande aktiviteter ifrån varandra. Detta för att skapa en dubbel-struktur där olika delar inom organisationen arbetar med antingen utforskande eller utnyttjande aktiviteter. (Almahendra & Ambos 2015; Tushman & O'Reilly 1996). På vilket sätt organisationen väljer att möjliggöra för en separation mellan aktiviteterna kan se olika ut. En separering kan exempelvis göras genom att nivåer, avdelningar, nätverk eller enskilda individer ägnar sig åt olika aktiviteter inom organisationen (Gupta, Smith & Shalley 2006). Denna dubbel-struktur syftar till att underlätta hanteringen av aktiviteter som kan hamna i konflikt med varandra och möjliggör på så sätt för en balans mellan att söka efter ny kunskap och utnyttjandet av befintlig kunskap, vilket bör ske simultant (Almahendra & Ambos 2015; Tushman & O'Reilly 1996). Vidare behöver aktiviteterna vara löst kopplade till varandra för att trots separeringen möjliggöra för

en sammanhållen organisation (Gupta, Smith & Shalley 2006). Den strukturella ambidexteriteten kan tänkas medföra svårigheter för de stödjande funktionerna eftersom möjligheterna att röra sig mellan nivåerna kan tänkas minska. En risk är då att de strategiska initiativen får svårare att få genomslag i den operativa verksamheten.

Sekventiell ambidexteritet beskrivs som att organisationer antingen fokuserar på att utforska ny kunskap eller att utnyttja befintlig kunskap. Gupta et al (2003) illustrerar balansen som cyklisk och menar att fokus mellan att utforska och utnyttja kunskap bör skifta för att ambidexteriteten ska uppnås. Genom detta skifte kan motsättningarna mellan utforskande och utnyttjande aktiviteter minska då de inte pågår simultant. Vidare behöver inte utforskandet och utnyttjandet av kunskap pågå under lika långa tidsperioder för att ambidexteriteten ska uppstå. Balansen anses snarare vara avhängig förmågan att byta fokus när det krävs för att anpassa sig till förändrade förutsättningar (Tushman och O'Reilly 1996). Burglerman (2002) menar att utnyttjandet av kunskap tenderar att vara i fokus under längre tidsperioder, där fokus sedan övergår till utforskande av kunskap, då organisationen behöver det för att vara ajour med sin omgivning. Sekventiell ambidexteritet kan antas vara en allmän struktur inom den offentliga sektorn då det handlar om politiskt styrda organisationer med naturliga cykler i form av mandatperioder.

Kontextuell ambidexteritet belyser behovet av att individen måste utveckla sin förmåga att anpassa sig till förändrade förhållanden samtidigt som de arbetar gemensamt mot samma mål. Gibson och Brikshaw (2004) visar på att organisationens individer behöver utveckla en dubbel-kapacitet för att hantera både utforskande och utnyttjande av kunskap. Denna dubbelkapacitet möjliggörs genom att system, processer och värderingar skapas inom organisationen, vilka frambringar en kontext för individerna. Författarna menar vidare att den organisatoriska kontexten är av yttersta vikt där *disciplin*, *strävan*, *stöd* och *förtroende* lyfts som centrala begrepp, vilka bör samspela för att nå ambidexteritet. För att få individen att möta de förväntningar som ställs behövs *disciplin* i form av incitamentsstrukturer och uppföljning. Genom att skapa en gemensam organisatorisk identitet möjliggör man för individen att *sträva* mot gemensamma mål och få behov av *stöd* tillgodosett, samt att det på lägre nivåer finns möjlighet att lyfta initiativ uppåt. Slutligen är förtroende mellan organisationens individer viktigt, vilket kan skapas genom involvering och decentralisering av

beslut (Gibson & Brikshaw 2004). En organisation som i större utsträckning har en kontext grundad i exempelvis disciplin och strävan hindrar utforskande och risktagande (utforskandet) hos individer. Bygger den organisatoriska kontexten istället på stöd och förtroende kan effektiviteten och implementeringen (utnyttjandet) tänkas bli lidande. Den kontextuella ambidexteriteten kan således beskrivas som central för alla typer av organisationer och troligtvis än mer betydelsefull för större organisationer för att skapa en helhet. Då offentlig sektor förväntas vara både förutsägbar och flexibel kan det antas att kontextuell ambidexteritet är möjliggörande för stödjande funktioner att förena dessa aspekter i syfte att utvecklas i takt med samhällsförväntningar.

4.5 Användning av teoretiska utgångspunkter

För att fånga in helheten kring hur stödjande funktioner kan bidra till organisatorisk utveckling har teorier presenterats för att synliggöra olika aspekter av hur en organisation förhåller sig till omvärlden, inhämtar ny kunskap, omsätter kunskapen till handling samt hur möjliggörande strukturer ser ut. March (1991) teori kring utforskande och utnyttjande av kunskap kan förväntas identifiera vilka aktiviteter som har störst utrymme i utvecklingsarbetet samt de konsekvenser som de olika aktiviteterna kan få för utvecklingen. Tydligt är att teorin förespråkar en balans mellan olika aktiviteter och handlar om att skapa en organisatorisk förmåga som möjliggör avvägningar mellan att utforska ny kunskap och att utnyttja befintlig kunskap. Den stödjande funktionen kan antas möjliggöra för avvägningar mellan aktiviteterna eftersom de arbetar med den strategiska och operativa nivån och på så sätt kan vara stödjande i informationsflödet mellan nivåerna.

I enlighet med Cohen och Levintals (1990) teori om absorberande kapacitet kan den stödjande funktionen förväntas möjliggöra för att ny kunskap, inhämtad på strategisk nivå, skall transformeras och bli utnyttjad kunskap på operativ nivå. Därmed förmodas funktionen utgöra en gränssnittsfunktion som verkar i glappet mellan strategisk och operativ nivå och underlättar för separering och återkoppling mellan nivåerna. Genom att beskriva förmågan att inhämta ny kunskap och vidare omsätta denna kunskap utefter Zahra och Georges (2002) uppdelning av potentiell och faktiskt absorberande kapacitet kan även de möjligheter och utmaningar som gränssnittsfunktioner möter i olika delar av denna process förklaras. Tydliga strukturer gynnar gränssnittsfunktionen i arbetet med att bidra och stödja i såväl balansen som

processen för att det ska komma tillstånd ett utvecklingsarbete som gynnar både den strategiska och den operativa nivån. Dessa strukturer förklaras genom ambidexteriteten och förväntas synliggöra de förutsättningar som den stödjande funktionen påverkas av i processen för att ny kunskap skall omsättas till handling. Genom att synliggöra hela utvecklingsprocessen i den teoretiska referensramen kan man synliggöra de stödjande funktionernas realisering av organisatorisk utveckling samt vilka möjligheter och utmaningar som återfinns i utvecklingsarbetet mellan strategisk och operativ nivå.

5. Metod

5.1 Val av metod

Då denna studie syftar till att generera kunskap och öka förståelsen för hur organisatorisk utveckling kan ske genom strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåer har kvalitativ metod i form av kvalitativa intervjuer genomförts. Kvalitativa intervjuer används för att upptäcka hur den som intervjuas ser på sin omgivning innan tidigare forskning och teori vävs samman med materialet (Kvale & Brinkman 2014, 17). Valet att använda kvalitativa intervjuer i denna studie motiveras med att respondenternas egna upplevelser av att arbeta med strategisk och operativ nivå är centrala i studien. Genom att ta del av respondenternas egna uppfattningar och tankar kring uppdraget kan en förståelse för hur arbetet bedrivs samt möjligheter och utmaningar som återfinns i utvecklingsarbetet synliggöras.

En abduktiv ansats har använts genom hela studien vilket innebär att teori och empiri successivt har kommit att vävas samman och således omtolkas av varandra (Svensson 2015, 217). Den abduktiva ansatsen har använts för att undvika fastlåsning i en bestämd teoretisk utgångspunkt och för att göra det möjligt att problematisera, justera och förfina teorin allt eftersom det empiriska materialet vuxit fram och utvecklats (Alvesson & Skoldberg 2008, 55). Således har tidigare studier och teoretiska utgångspunkter vävts samman med det tillförskansade empiriska materialet för att möjliggöra en djupare förståelse av den stödjande funktionens komplexa roll att röra sig mellan strategisk och operativ nivå.

5.2 Val av respondenter

Studieobjektet i denna studie utgörs av verksamhetsutvecklare i Göteborgs stad, då de innehar en stödjande funktion i arbetet med den strategiska och operativa nivån och har i uppdrag att verka både stödjande och utvecklande. Att det blev just verksamhetsutvecklare i Göteborgs stad baseras på den omorganisation som genomfördes år 2011 som syftade till att skapa en mer effektiv organisation med ökad likvärdighet inom staden. Omorganisationen innebar att antalet stadsdelar reducerades från 21 till 10, ytterligare chefsled tillsattes och nya funktioner och befattningar att skapades (Tjänsteutlåtande dnr 0776/09). Detta för att möjliggöra för en mer central styrning genom en tydligare uppdelning mellan den strategiska och operativa nivån (Kastberg 2015). Verksamhetsutvecklarna var en av de nya befattningarna/ nya funktionerna som fick i uppdrag att arbeta med den strategiska och operativa nivån och verka såväl stödjande som utvecklande.

Då studien syftar till att öka förståelsen kring strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåer och på vilket sätt stödjande funktioner kan bidra till organisatorisk utveckling är det av betydelse att skapa ett helhetsperspektiv kring verksamhetsutvecklarens uppdrag. Detta medför att perspektiv från den strategiska och operativa nivån helt kommit att uteslutas i studien.

Efter en genomgång av de tio stadsdelarna utifrån Göteborgs stads organisationsscheman framkom det att det fanns verksamhetsutvecklare inom alla tio stadsdelar. Dessa verkade inom var och en av de fyra sektorerna på både strategisk och operativ nivå (se bilaga 1). Ett strategiskt urval av respondenter genomfördes och studien inleddes med att förfrågningar via e-mail skickades till de verksamhetsutvecklare som arbetar på uppdrag av sektorschefen. Under förfrågningarna blev det tydligt att stadsdelarna organiserat sig mer olika än vi förutsett. Då stadsdelarna har haft utrymme att utforma den egna organisationen som de önskat och då verksamhetsutvecklare inte är någon skyddad titel innebar det att snarlika uppdrag kunde återfinnas på operativ nivå eller alternativt ha en annan titel i vissa stadsdelar och sektorer. Detta innebär att några av respondenterna som medverkar i studien utgörs av utvecklingsledare alternativt av verksamhetsutvecklare på operativ nivå då befattningen på sektornivå inte existerade.

Antalet medverkande respondenter i studien är totalt 21 stycken och för att få en så bred förståelse av uppdraget som möjligt finns det respondenter från alla tio stadsdelar i staden. Respondenterna utgör tillsammans ett underlag ifrån de fyra sektorsområdena som återfinns inom varje stadsdel, detta för att möjliggöra att mönster i uppdraget oberoende sektorstillhörighet kan synliggöras. De fyra sektorerna som är representerade är; Äldreomsorg - Hälso- och sjukvård, Individ- och familjeomsorg - Funktionshinder, Utbildning samt Kultur och Fritid.

5.3 Intervjuguidens utformning

Intervjuerna utgör i denna studie informationsunderlaget och för att möjliggöra för en grundstruktur som både tar studiens syfte, frågeställning och teoretiska referensram i beaktan och samtidigt bjuder in till att respondenternas egna perspektiv kan synliggöras kom semistrukturerade intervjuer att genomföras (Bryman 2016, 563). För att undvika att låsa fast respondenterna i fasta svarsalternativ och bjuda in till ett mer fritt samtal kom sex övergripande teman med tillhörande underfrågor att utformas som både bjöd in till ett mer fritt samtal men där utgångspunkten låg i vår frågeställning och teoretiska referensram.

De sex övergripande teman som utformas var; bakgrund, organisering, rollen, idéer, strategisk och operativ (se bilaga 2). Det första temat *bakgrund* kom att vara ett inledande tema för att skapa en inblick i vilka som innehar uppdraget. Temat *organisering* syftade därefter till att synliggöra respondenternas syn av organisation som de alla är en del av samt vad de upplever att organisationen väljer att kommunicera kring. Vidare kom temat *rollen* att användas för att skapa en gedigen beskrivning av rollen utifrån organiseringen men även utifrån den egna upplevelsen av uppdraget och vad uppdraget innebär. Temat *idéer* ämnade vidare att skapa en förståelse för hur, vart och varför organisatoriska idéer väcks, skapas och beslutas. Därefter kom temat *strategier* att utformas för att synliggöra deltagande i de strategiska forumen och hur det arbetet ser ut i särkopplingen mellan strategisk och operativ nivå. Det sjätte och sista temat *operativ* kom att användas för att undersöka respondenternas arbete gentemot den operativa nivån för att synliggöra återkopplingen och bryggan mellan de två nivåerna.

5.4 Genomförande av intervjuer

Intervjuer bygger på mellanmänskliga interaktioner och bör planeras väl då den producerade kunskapen är avhängig interaktionen i mötet (Kvale & Brinkman 2014, 49). Då vi var två intervjuare som båda hade viss kännedom inom olika stadsdelar i staden kom utförandet att bli av allt större betydelse. Genomförandet av intervjuerna kom efter övervägningar resultera i att flertalet av intervjuerna gjordes gemensamt och ett fåtal genomfördes individuellt. Valet av att vara två intervjuare i ett flertal av intervjuerna baseras på Trost (2010) tankar om att ett intervju par som är samspelt tenderar att generera en större informationsmängd och bredare förståelse då det ges möjlighet att ta stöd i varandra samt säkerställa att alla teman behandlas (ibid., 66–67). Att vara två intervjuare och en respondent under intervjutillfällena utgör dock en risk då maktasymmetri kan uppstå om respondenten upplever att denna befinner sig i en underlägsen position. Vilket i sin tur kan leda till att respondenten intar en försvarsreaktion och inte känner sig trygg att prata (Trost 2010, 66–67; Kvale & Brinkman 2014, 52). För att undvika detta och skapa förutsägbarhet för respondenterna antog en tydlig rollfördelning under de gemensamma intervjuerna, där en av oss höll i intervjun medan den andra kontrollerade att alla teman avhandlades. När intervjuer genomfördes med respondenter från någon av de stadsdelar som intervjuerna hade viss kännedom om gjordes intervjuerna enskilt. Detta med respekt för respondenterna då det skulle kunna upplevas som känsligt. Respondenterna fick givetvis information om situationen och ytterligare några intervjuer genomfördes individuellt för att intervjuerna inte skulle kunna identifieras i bearbetningsprocessen. Alla respondenter fick möjlighet att själva välja plats för genomförandet av intervju då det kan upplevas som en trygghet (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015, 42–43).

I enlighet med vetenskapsrådets informationskrav fick alla respondenter ta del av studiens syfte både vid förfrågan kring medverkan och i samband med intervjuernas genomförande (Vetenskapsrådet 2002). Intervjuerna pågick i cirka 60 minuter och diktafon användes, detta för att kunna ha fullständigt fokus på den intervjuade och för att säkerställa en mer korrekt återberättelse av respondenternas svar. Vid de tillfällen respondenternas svar upplevdes som tvetydliga gjordes validering av respondenternas för att säkerställa att dennes perspektiv framkommit korrekt (Kvale & Brinkman 2014, 298). Samtliga respondenter blev tillfrågade och gav sitt godkännande till inspelningen och fick i enlighet med vetenskapsrådets

samtyckeskrav information om att de när som helst kan välja att avsluta intervjun (Vetenskapsrådet 2002). Vidare erbjöds alla respondenter anonymitet och eventuell information som kan härleda respondenterna till stadsdel alternativt sektor har plockats bort i den empiriska redovisningen. Allt insamlat material har enbart hanterats av författarna i enlighet med vetenskapsrådets konfidentialitetskrav och materialet kommer inte att användas i något annat syfte än denna studie i enlighet med vetenskapsrådets nyttjandekrav (ibid.).

5.5 Bearbetning, analys och tolkning

Allt eftersom intervjuerna genomförts transkriberades de så att intrycken från intervjuerna fanns med i transkriberingsprocessen och således kunde bidra till en mer korrekt transkribering. För att säkerställa transkriberingarna ytterligare kom de att kontrolleras gentemot de inspelade intervjuerna (Tholander & Cekaite 2015, 203). I de fall där intervjuerna genomfördes enskilt kom den som höll i intervjun även utföra transkriberingen och därefter kom intervjuerna att anonymiseras.

Efter att de 21 intervjuerna transkriberas laddades de upp i dataprogrammet NVivo, som är ett analysverktyg, som möjliggör för organisering och sortering av det insamlade materialet. Organisering och sortering av det empiriska materialet är centralt när det kommer till kvalitativa studier, då det utgör underlaget för vidare tolkning och analys.

Då vårt empiriska material var mycket omfattande kunde vi i den inledande organiseringen av materialet dra fördel av att vi varit två under flertalet av intervjuerna och skapa oss en intersubjektiv enighet i tre övergripande kategorier. Denna breda kategorisering av materialet genomfördes för att möjliggöra att ytterligare kategorier inom det empiriska materialet skulle kunna synliggöras (Kvale & Brinkman 2014, 292–293). De tre övergripande kategorierna blev följande; verksamhetsutvecklarens yrkesroll, ett utvecklingsområde blir till och utvecklingsarbete från idé till faktisk utveckling.

Materialet kom därefter att bearbetas enskilt där vi sorterade in materialet under respektive kategori och vi kom att skapa enskilda underkategorier för materialet. När vi slutligen sammanfogade våra NVivo dokument framkom ytterligare kategorier utifrån de mönster vi kunde finna i det empiriska materialet. Kodningen av material utgår således från

respondenternas svar som i sin tur utgår från den teoretiska referensramen som finns intervjuguidens sex teman, vilket medför dubbla förståelseansatser i enighet med den abduktiva ansatsen. Det empiriska materialet presenteras utifrån de tre övergripande kategorierna och de tio underkategorier som är följande; i) Verksamhetsutvecklarens yrkesroll - organisering, uppdraget, ii) Ett utvecklingsområde blir till - valet av utvecklingsområde, förankring av utvecklingsarbete i verksamheten, samarbete och återkoppling mellan strategisk och operativ nivå, iii) Utvecklingsarbete från ide till faktiskt utveckling - idéer till utveckling, fånga in och föra ut kunskap för organisationsutveckling, strategier för uppföljning och initiering av utvecklingsområden, färdig utveckling - kunskap omsätts i handling.

6. Empiri och analys

6.1 Verksamhetsutvecklarens yrkesroll

6.1.1 Organisering

När respondenterna beskriver sitt uppdrag utgår de från sin placering i organisationen och de fasta forum som de ingår i. Merparten av respondenterna arbetar på uppdrag av sektorschefen och beskriver uppdraget på följande sätt:

Ja jag jobbar ju liksom på en övergripande nivå, så jag ligger direkt under sektorschefen och sedan sitter jag med i ledningsgruppen som består av sektorschefen och områdeschefer, så vi bildar en ledningsgrupp och sedan är mitt huvuduppdrag egentligen det systematiska kvalitetsarbetet i organisationen, att skapa strukturer och stöd till cheferna kring det. (VU 8)

Vidare nämner flertalet av respondenterna att de ingår i forum i staden, på övergripande nivå där de representerar stadsdelen i olika processer. Att de är kommunikationslänken mellan det lokala och det centrala arbetet ”Man är ju med där och bidrar med kunskap, önskemål och behov men också att vi för fram och ser till att vi får ut det vi vill ha.” (VU 19). Stadengemensamma nätverk för verksamhetsutvecklare i form av 10-grupper lyfts också fram som givande forum där verksamhetsutvecklarna kan lyfta frågor, diskutera och ta stöd av varandra. ”Det är ju sagt att många saker skall göras över staden likadant och då är det ju ett

bra forum att diskutera det, hur löser man detta och går det att göra likadant överallt. Så man tar stöd och hjälp av varandra i det.” (VU 16). Det framkommer det att det i dagsläget inte finns 10-grupper inom alla sektorer och de respondenter som saknar forumen lyfter fram olika syn på de tidigare nätverken. Några av respondenterna uttrycker att de saknar forumen och att de saknar kollegor att bolla och utbyta erfarenheter med medan andra upplevde forumen som spretiga då de inte upplevde att de hade precis samma arbetsuppgifter.

När det kommer till de respondenter som arbetar på uppdrag av områdeschefen skiljer sig deras beskrivning av uppdraget något då de arbetar mer verksamhetsnära.

Då jag är verksamhetsutvecklare under områdeschef, så det är primärt där jag får mina uppdrag, från områdeschef [...] jag är ett stöd i dennes målarbete och dennes uppdrag. Jag sitter med i områdeschefens ledningsgrupp och jag får även uppdrag från enhetscheferna utifrån målen, hela vägen. (VU 21)

Utifrån ovan beskrivningar är det tydligt att verksamhetsutvecklarna arbetar på olika nivåer inom organisationen. De verksamhetsutvecklare som arbetar på uppdrag av sektorsledningen beskriver enhetscheferna som sin lägsta nivå i organisationen. *”Sen under områdeschef finns enhetschef men dom kan jag inte jobba individuellt, det finns inte chans i arbetstid.”* (VU 13). Medan de verksamhetsutvecklare som arbetar på uppdrag av den operativ nivå kan komma en nivå längre ner i organisationen. *”Det är liksom meningen att vi ska vara mer operativa och det är förstått, att vi ska gå emellan. Vi ska gå emellan områdeschef och enhetschef [...]”* (VU 21). Vidare framkommer det att stadsdelarna har valt att organisera sig på olika sätt och att antalet verksamhetsutvecklare skiljer sig åt beroende på stadsdelarnas storlek och ekonomiska utrymme. De verksamhetsutvecklare som representerar mindre stadsdelar är oftast ensamma i sitt uppdrag *”Vi har inte så stor budget att ha flera sådana här tjänster och då blir det mer en bredd i den här tjänsten för mig.”* (VU 11). Medan andra stadsdelar har verksamhetsutvecklare på både sektorsnivå och områdesnivå vilket lyfts fram som en fördel då det möjliggör för ett samarbete verksamhetsutvecklarna emellan. En verksamhetsutvecklare på sektorsnivå uttrycker samarbetet följande:

De är mest knutna till en områdeschef så de är mer operativa men när jag arbetar mer operativt så har jag kanske mer fokus på hur vi byggt upp strukturer, hur tänker ni här, alltså mer kring det här säkerställer-tänket och de kanske mer pratar om utveckling. Det tycker jag är en bra kombination, för om man inte tänker på hur man, om man bara kör på liksom utan att tänka att vi har en systematik i det så kan man missa målet. (VU 8)

6.1.2 Uppdraget

Alla respondenter oberoende uppdragsnivå lyfter att rollen i stort handlar om att vara ett stöd till chefer. *”Det är i uppdraget i att skapa ramar som cheferna kan arbeta och ha stöd utav [...] byggställningar kan man säga.”* (VU 14). Vidare lyfts det att uppdragets utformning är avhängigt chefens behov och önskemål kring vilket stöd som behövs från verksamhetsutvecklaren. *”Det är varje chef och chefsnivå som egentligen sätter liksom vilken utveckling de vill ha och sedan som en stödfunktion, som jag är, så kan jag stötta.”* (VU 6). Flertalet av respondenterna lyfter att det är viktigt att känna till vad som är på gång i staden och i sektorn samt ha god inblick i hur verksamheten fungerar på ett övergripande plan för att kunna agera stödjande. Majoriteten av respondenterna framhåller även att de tidigare har arbetat i den operativa nivån och kan använda sig av den tillförskansade verksamhetskunskapen i det stödjande arbetet mellan nivåerna. Respondenterna är också tydliga med att det inte ingår i deras uppdrag att ha en egen agenda, utan att uppdraget handlar om att stödja och tolka mellan olika nivåer på ett klokt sätt. *”Man är liksom hela tiden något mittemellan och det får man liksom lära sig och vänja sig vid, det passar ju inte alla, att vara mittemellan, det är en konst.”* (VU 19).

Alla respondenterna nämner verksamhetsuppföljning som en central del i uppdraget, då planering och uppföljning av verksamheter ingår i deras uppdrag på ett eller annat sätt. Flertalet av respondenterna beskriver sitt arbete utifrån staden och stadsdelarnas årshjul och att det handlar om att vara ett stöd för chefer på olika nivåer när det kommer till kvalitetsarbete genom nulägen, riskanalyser, verksamhetsplaner, uppföljningar och verksamhetsberättelser som rapporteras in i Stratsys som är Göteborgs stads verksamhetsuppföljningssystem.

I stora drag är uppdraget att vara med i arbetet runt planering och uppföljning, kan man säga, att man följer det här årshjulet med planering och uppföljning och alla de delar som ingår i det och skapa bra och tydliga processer för alla som ska vara med. Alla är ju med och inblandade i planering och uppföljning på olika nivåer, så att det blir ett arbete med kvalitet. (VU 20)

Rollen beskrivs till stor del handla om att samordna och organisera utvecklingsarbetet i sektorn. När det kommer till en mer konkret beskrivning av uppdraget lyfts följande arbetsuppgifter fram; ta fram underlag för beslut, förbereda handlingsplaner och rutiner, förbereda ärenden som ska presenteras till politiken, sammanställa avvikelser och följa upp internkontrollen. Flertalet av respondenterna säger att arbetet innehåller många rent administrativa uppgifter som att strukturera i databaser, ta fram blanketter, svara på synpunkter och enkäter från staden och myndigheter. *”Man är spindeln i nätet, antingen besvara och hantera det själv, eller se till att rätt person i sektorn får alla de här frågorna och uppdragen som man tas in i.”* (VU 20).

Flera respondenter beskriver arbetet som varierande när det kommer till arbetsuppgifter och de menar att det innehåller många olika delar. *”Jag jobbar inte bara med en typ av saker, jag jobbar inte bara med projekt som ska utveckla verksamheten utan jag blir inkopplad på väldigt många olika saker.”* (VU 16). Vidare används ord som brett, blandat, splittrat, spretigt, komplext och otydligt för att beskriva uppdraget. *”Det man inte riktigt vet vad man ska göra av det lägger man in till mig, för det kan verksamhetsutvecklaren nog lösa.”* (VU 2). Flera av respondenterna lyfter att de nog har någon form av arbetsbeskrivning någonstans men menar att *”det är svårt att ha ett fixerat uppdrag i en sådan här tjänst”* (VU 7) och att *”man får vara beredd på att göra massa olika saker och tycka att det är roligt.”* (VU 17).

Några av respondenterna lyfter fram otydligheten i uppdraget som en fördel då det medför handlingsutrymme i uppdraget, *”ibland så säger man att mitt uppdrag är så otydligt och det är ju mitt, men jag tycker det är bra, för då får jag göra lite som jag vill.”* (VU 5). Flertalet av respondenterna upplever att de har ett stort handlingsutrymme i den bemärkelsen att de har möjlighet att styra över sin arbetstid, lägga upp sitt arbete som de önskar, har utrymme att själva prioritera mellan arbetsuppgifter och vilka projekt de ska medverka i utifrån eget

intresse och vad de tror genererar bäst utfall i verksamheten. ”Jag får ganska fria händer, jag använder min tid till det jag tycker är bäst.” (VU 16). Några respondenter menar att de upplever att de ges utrymme att påverka och ge in-put till pågående arbetet och att det i viss utsträckning även förväntas i den rollen. Ett fåtal respondenter upplever dock att uppdraget i grunden är rätt styrt och att handlingsutrymmet succesivt har kommit att minska.

Handlingsutrymmet har begränsats även för verksamhetsutvecklare skulle jag vilja säga om vi bara ska administrera alla de här systemen. Jag kanske låter lite kritisk, det är jag också. Men jag känner inte alltid att jag jobbar med verksamhetsutveckling i den bemärkelsen. (VU 1).

Vidare framkommer det att det återfinns utmaningar inom det egna uppdraget och flertalet av respondenterna upplever att tiden är en begränsande faktor. Några av respondenterna lyfter att de har stora områden som de arbetar ut mot och att det kan kännas lite övermäktigt ibland att sätta sig in i allt. Det framhålls att verksamheterna överlag vill utvecklas men att de som verksamhetsutvecklare inte alltid hinner bidra med sin kompetens i den utsträckningen som de hade önskat. ”Det smärtar lite att säga men det är tid. För det finns jättemånga som verkligen vill utveckla så jag hade gärna varit två mig.” (VU 10). Respondenterna framhåller även att uppföljningssystemet innehåller ett gediget material och att det görs mängder med mätningar och boxanalyser men att det ibland saknas tid för att ta hand om allt material. ”[...] alltså jag skulle vilja ha mycket mer tid till analys. Mycket mer!” (VU 2).

6.1.3 Har stadens verksamhetsutvecklare förutsättningar att stödja och utveckla mellan strategisk och operativ nivå?

Det framgår av empirin att verksamhetsutvecklarna arbetar på uppdrag av den strategiska, alternativt den operativa nivån och att valet av organisering skiljer sig åt mellan stadsdelarna. Skillnaderna kan tänkas bero på stadsdelarnas storlek, ekonomiska förutsättningar och upplevda behov av funktionen. Vidare framgår att verksamhetsutvecklarna saknar tydliga arbetsbeskrivningar och att de upplever uppdraget brett, otydligt, fritt och till viss del splittrat. Detta kan tolkas som att det i skapandet av de nya frivilliga funktionerna saknats givna strukturer, för hur organisationen bör möjliggöra för ett strukturerat uppdrag.

Oberoende av stadsdelarnas val av organisering, på vilken nivå de valt att placera verksamhetsutvecklarna, framkommer det att uppdraget innebär att vara ett stöd till chefer i utvecklingsarbete. Det är chefer på olika nivåer som beslutar utvecklingens riktning och att verksamhetsutvecklarna, förväntas stödja cheferna i utvecklingsarbetet. För att kunna stödja cheferna och tolka mellan olika chefsnivåer framgår det av verksamhetsutvecklarna att de är i behov av insyn, i såväl det strategiska som det operativa arbetet, vilket tyder på att de själva ser sig som en gränssnittsfunktion. Verksamhetsutvecklarna deltar i strategiska forum i den egna stadsdelen samt medverkar i stadenövergripande forum för att följa processer och ta stöd av andra verksamhetsutvecklare. Dessa forum och nätverk kan antas vara en strategi från centralt håll att stärka stadsdelarnas fokus på likvärdighet, där verksamhetsutvecklarna kan antas fungera som länken mellan det centrala och det lokala arbetet i stadsdelen. Att verksamhetsutvecklarna vidare lyfter dessa gemensamma stadenforum som betydelsefulla och stödande för sitt arbete, kan tyda på att stadens strategi fått genomslag och antas vara något som verksamhetsutvecklarna förväntas förhålla sig till.

Vikten av goda kunskaper kring arbetet på den operativa nivån framhävs för att möjliggöra för ett bra stöd som kan tolka mellan nivåerna. Det framkommer av empirin att majoriteten av verksamhetsutvecklarna har arbetat inom den operativa nivån tidigare vilket kan tänkas vara ett strategisk val för få till en bra kunskapsbas i de strategiska forumen samt möjliggöra för en lyckad återkoppling mellan nivåerna. Gränssnittsfunktionen kan vara satt i den egna individen som innehar titeln som verksamhetsutvecklare. Om så är fallet kan det antas vara ett strategisk val att uppdraget till viss del saknar tydliga strukturer och att en del av verksamhetsutvecklarna upplever att det finns handlingsutrymme i uppdraget. Detta för att möjliggöra för en kontextuell ambidexteritet där individen ges utrymme för att skapa sig dubbel-kapacitet för att hantera både utforskade och utnyttjande av kunskap (Gibson & Birkinshaw 2004).

När det kommer till arbetsuppgifter inom uppdraget blir verksamhetsuppföljningen en central del i arbetet som beskrivs ta mycket tid i anspråk. Det ligger i verksamhetsutvecklarnas uppdrag att skapa tydliga strukturer för cheferna och möjliggöra för ett kvalitativt utvecklingsarbete genom att vara delaktiga i planering och uppföljning.

Det framkommer att Göteborgs stad har tydliga ramar för hur utvecklingsarbete ska bedrivas genom det systematiska kvalitetsarbetet, då verksamhetsuppföljningen beskrivs utgå från staden och stadsdelarnas gemensamma årshjul och dokumenteras i det centrala uppföljningssystemet, Stratsys. Att det finns tydliga ramar för att skapa ett strukturerat kvalitetsarbete kan tänkas bero på en vilja från centralt håll att skapa en kontext för verksamhetsutvecklarna, vilket i en förlängning kan göra det svårt för verksamhetsutvecklarna att utgå från chefernas behov av stöd, utan att de snarare utgår från stadens riktlinjer och blir en del av ett styrsystem. Vidare framkommer det att verksamhetsutvecklarna upplever att det saknas tid för att bearbeta allt material i systemet, vilket tyder på de upplever att systemet är användbart för att möjliggöra för utveckling av verksamheterna.

Det går att utläsa att verksamhetsutvecklarna förväntas hålla ihop sektorns utvecklingsarbete då det framgår att uppdraget handlar om att samordna, organisera och avlasta sektorn med en del administrativa arbetsuppgifter. Att verksamhetsutvecklarna själva lyfter funktionen som ”spindeln i nätet” tyder på att de anser sig vara en stödjande funktion som har kunskaper kring sektorns arbete och kan möjliggöra för att hålla ihop utvecklingsarbetet inom organisationen.

I empirin framkommer att det kan finnas svårigheter för verksamhetsutvecklare att röra sig genom hela sektorn. Detta då de verksamhetsutvecklare som arbetar på uppdrag av sektorschefer uppger att de har svårt att hinna med att arbeta enskilt med enhetscheferna samtidigt som verksamhetsutvecklare som arbetar på uppdrag av områdeschef uppger att de förväntas arbeta lite mer operativt och således inte ingår i det strategiska arbetet som sker på sektornivån. Det framkommer också att uppdraget kan upplevas stort och övermäktigt, att tiden inte alltid räcker till, för de verksamheter som vill utvecklas, vilket kan leda till att arbetet och återkopplingen till den operativa nivån får stå tillbaka vid tidsbrist. I vissa stadsdelar finns verksamhetsutvecklare på både sektornivå och operativnivå vilket lyfts fram som positivt. Den positiva upplevelsen kan bero på att det då blir en tydligare arbetsfördelning genom organisatoriska strukturer i form av strukturell ambidexteritet som möjliggör för att de två verksamhetsutvecklarna att antingen ägna sig åt utforskande eller utnyttjande aktiviteter. Att samarbeten lyfts fram som viktiga av de verksamhetsutvecklare

som har dubbla stödjande funktioner inom sin sektor kan bero på att uppdelningen i sig utför svårigheter för de båda att röra sig mellan nivåerna (Gupta, Smith & Shalley 2006).

Sammanfattningsvis beskrivs uppdraget handla om att vara ett stöd till chefer på olika nivåer och möjliggöra för utveckling genom att agera gränssnittsfunktion mellan den strategiska och operativa nivån. Huruvida det finns förutsättningar för verksamhetsutvecklarna att agera gränssnittsfunktion kan dock problematiseras utifrån att de själva inte upplever sig ha tid och möjlighet att röra sig genom hela sektorn. Det kan även antas att uppdraget har en starkare koppling till den strategiska nivån än till den operativa. Då det framgår i empirin att arbetsuppgifterna i hög utsträckning är kopplade till stadens styrsystem samt att de medverkar i strategiska forum, både den egna stadsdelen och i staden. Det faktum att de har en stark koppling till den strategiska nivån kan även påverka återkopplingen mellan strategisk och operativ nivå och således även möjligheterna att vara det stöd som möjliggör för utveckling.

6.2 Ett utvecklingsområde blir till

6.2.1 Valet av utvecklingsområden

Utvecklingsarbete beskrivs av respondenterna som ständigt närvarande i deras arbete, då det finns en utvecklingsvilja både inom den egna sektorn, stadsdelen och Göteborg stad. Respondenterna beskriver organisationen som aktiv och öppen för utveckling, samtidigt som de lyfter att utvecklingsarbetet ibland kan kännas överväldigande. Att styrningen av den kommunala förvaltningen medför utmaningar då flertalet aktörer ställer flera krav samtidigt som man bara måste förhålla sig till.

Vi har statlig styrning, vi har Göteborgs centrala kommunala styrning och vi har en egen nämndstyrning, det är en utmaning, att förhålla sig till alla dessa tre. För rätt som det är så kan det komma ett påbud från regeringen att alla ska göra såhär och sen är det någon glad politiker i stan centralt som kommer på, ja men nu ska vi göra såhär och sedan kommer förvaltningen på att vi ska göra såhär och så får man uppdrag på alla möjliga saker. (VU 14)

Respondenterna beskriver att utvecklingsarbetet kan initieras från flertalet nivåer som inbegrips inom den kommunala styrningen och således kan delas in utifrån externa och interna påtryckningar. Respondenterna menar att initierandet av utvecklingsarbete sker både externa och interna påtryckningar. Externa påtryckningar för utveckling beskrivs av respondenterna som statliga myndigheter såsom Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO), Skolinspektionen och Socialstyrelsen. Dessa typer av påtryckningar kommer i form av till exempel nya nationella riktlinjer och läroplaner samt rapporter och utvärderingar som visar på brister i verksamheten. *”Det kan komma i från socialstyrelsen som plötsligt inför något nytt sätt, då måste vi ju springa för att hinna med och vara med där.”* (VU 1).

Även politiska beslut kan vara en utlösande faktor som ligger till grund för att utvecklingsarbete skall initieras. Det kan dels handla om att specifika uppdrag ges till förvaltningarna som ibland innebär tillskott av projektmedel och dels handlar det om att politiska mål fungerar som riktlinjer för vilket utvecklingsarbete som skall komma att bedrivas samt hur man gör detta. *”Allt är ju politiskt styrt så det kommer väldigt mycket uppifrån, ni ska göra detta, ni ska jobba mot dom här målen eller ni ska ha dom här...det här uppdraget får ni, det här ska ni införa.”* (VU 16).

Respondenterna lyfter vidare att politiska beslut kan upplevas utmanande eftersom de inte alltid är förenliga med stadsdelarnas och huvudverksamheternas mål och förutsättningar. Att målen ibland upplevs vara ogenomtänkta och tenderar att bidra till en ökad målträngsel då besluten inte tar hänsyn till att huvudverksamheten har fler instanser att förhålla sig till. Även tidsfaktorn kan upplevas snäv och problematisk.

Det är bättre att det rullar på flera år samma så att folk blir rutinerade, att det ska funka. Men det är inte enkelt, inte enkelt eftersom det är många som bestämmer från olika håll, så kommer politiker med sina önskemål nu ska vi göra på det sättet. (VU 13)

För att motverka målträngseln något lyfter respondenter från två stadsdelar att de haft som strategi att ta fram förslag på målområden till den politiska nämnden i sin stadsdel som de i sin tur kan fatta beslut på, vilket de också gjort.

Vi har sagt till politiken att det här vill vi jobba med, för att det leder till måluppfyllelse och vi vill vara ifred höll jag på att säga. Nä men det är det här vårt fokus är och då är alla involverade i det [...] och så har vi som är vid sidan av linjen fått vara stödjande i de här processerna, det har varit roligt, det blir arbetsro. (VU 14)

En annan respondent lyfter att de i sin stadsdel har som strategi att presentera alla utvecklingsarbeten, även de som inte kommit på uppdrag från politiken eller de som de sökt om extra anslag till. Vidare menar respondenten att man inte bara kan ta emot uppdrag utan att det också handlar om att ifrågasätta och lyfta fram det arbete man utför. *”Att vi försöker förbättra och inte bara lyssnar på dom, att vi har en egen drivkraft i och en skyldighet också tycker jag i verksamheten.” (VU 16).*

Respondenterna menar också att det från centralt håll i staden sätts press på att stadsdelarna utvecklas i viss riktning genom att det lokala utvecklingsarbetet ska förhålla sig till stadens övergripande arbete med jämlika stadsdelar. Det handlar dels om stadens gemensamma utvecklingsprocesser men också centrala politiska mål. *”Så är det ju också sånt här stadengemensamt. Som våld i nära relation har vi jobbat jättemycket med det senaste året och det är väl ett uppdrag som kommer i från kommunfullmäktiges budget.” (VU 17).* Det framhålls även att det finns möjlighet att medverka i arbetet på staden övergripande nivå då man kan delta i projekt och framtagandet av processer om man så önskar. *”[...]om man själv vill vara delaktig så finns det hur mycket som helst, skulle kunna hoppa in ett nytt projekt nästan varje dag, om man skulle önska det.” (VU 19).*

6.2.2 Förankring av utvecklingsarbete i verksamheten

Inom den egna stadsdelsförvaltningen lyfts identifieringen av utvecklingsområden till stor del vara kopplad till det arbete som gjorts innan genom användandet av olika mätinstrument såsom verksamhets- och resultatuppföljning i olika former. Förutom uppföljningar är även nuläges- och riskanalyser verktyg som används för att fånga upp områden som behöver utvecklas. Alla respondenter framhåller vikten av att kunna fånga upp de problem och svårigheter som identifieras av organisationens operativa delar. Enhetschefer, medarbetare och brukare beskrivs därför som viktiga aktörer som förser verksamhetsutvecklarna med

information om vad som bör utvecklas överlag och i de enskilda verksamheterna. Det systematiska kvalitetsarbetet med dess aggregerade data, medarbetar- och brukarundersökningar beskrivs således av de flesta respondenter som en möjliggörande struktur för att identifiera utvecklingsområden på den operativa nivån.

Ja men det här har vi sett i utvärderingen, det här behöver vi arbeta vidare med, det här behöver vi ha fokus på. Då gör vi det och så tar man hjulet och hur gick det då? Vad blev det av det? Och sedan bygga långsamt och strategiskt. (VU 14)

En respondent ställer sig dock mycket kritisk till huruvida det systematiska kvalitetsarbetet så som det är utformat i dagsläget faktiskt kan fånga upp de operativa delarna i verksamheten för att identifiera ett utvecklingsområde.

Det har vi inte från våra styrsystem inom staden eller vårt systematiska kvalitetsarbete för den är ofta så grovkornig att man inte hittar vår verksamhet riktigt i det. Det är svårt att få tag i vad behöver vi göra här. (VU 4)

Trots att de resterande respondenterna menar att man faktiskt kan identifiera utvecklingsområden genom dagens systematiska kvalitetsarbete, lyfter även flertalet att de indikatorer och uppföljningsmått man använder sig av upplevs som trubbiga och ofullständiga vilka inte åskådliggör hela bilden. "Du kan göra någon typ av avstamp utifrån något som du satt upp och så läser du av det måttet, så är ju det oftast trubbiga mått." (VU 1).

Alla respondenter menar dock att dialogen med den operativa nivån är en viktig faktor för att tillförskansa sig information och möjliggöra identifiering av utvecklingsområden. "Men också naturligtvis i allt i från dialog på arbetsplatsträffar och verksamhetsmöten. Alltså man ser ju saker i verksamheten, personalen bidrar ju till att sätta fingret på; här är en svaghet." (VU 20). Vidare beskrivs dialogen med den operativa nivån även som betydelsefull utifrån att dialogen kan bidra till att skapa en enighet mellan strategisk- och operativ nivå rörande utvecklingsområde.

Jag skulle kunna sitta här och producera en del uppföljning som inte är förankrat ute, det hade jag kunnat. Men att ha den här dialogen så att bilden vi pratar om

är den samma. Sedan kan den ju vara olika utifrån vilken nivå man är, men att man är enig om vad det är för utvecklingsfrågor vi har. (VU 18)

Respondenterna betonar också att utvecklingsarbetet överlag tenderar att gå fort framåt. *”Det är väldigt lätt att man flyger från blomma till blomma liksom och det blir ingen kvalitet i det”* (VU 3). Att utvecklingsområdena ofta är stora och inte något man “vrider över ett budgetår” lyfts som en utmaning för att driva igenom utveckling eftersom utveckling tar tid om den ska bli lyckosam. *“Vi kanske behöver hålla i vissa processer lite längre för att se vilken utveckling vi har gjort istället för att byta till något annat.”* (VU 8).

Den övergripande styrningen lyfts fram av flera respondenter som en utmaning för att hålla i och hålla ut i utvecklingsområdena lite längre. Vidare menar de att den övergripande styrningen tenderar att komma från för många håll samtidigt och ständigt ändra riktning. *”Det ställs nya krav, nya krav hela tiden. Utveckla den, gör den. Nu ska vi göra med nya metoder, ibland blir man nästa galen att höra nya metoder. Okej, men vi har massa som vi redan använder eller inte använder men sluta nu ändra hela tiden.”* (VU 13). Vidare framhålls det av respondenterna att styrningen tenderar att leda till en obalans mellan den strategiska och operativa nivån. Att förståelsen för den operativa nivåns huvuduppdrag riskerar att försvinna och de facto att de har andra saker som pockar på. *”Det är för mycket för de som faktiskt ska utföra någonting på ett annorlunda sätt eller göra någonting helt annorlunda. Det är ju lätt att bestämma en massa saker, nu ska vi göra så här istället. Men det är ju faktiskt dom som ska göra det.”* (VU 6).

6.2.3 Samarbete och återkoppling mellan strategisk och operativ nivå

Respondenterna beskriver således flertalet utlösande faktorer kopplade till arbetet med utveckling av verksamheten där förmågan att sortera och prioritera utifrån vad den operativa nivån klarar av och behöver beskrivs som viktig. Detta innebär enligt de flesta respondenterna att de på olika sätt ibland måste ”säga stopp” i ledningsforum. Det kan vidare handla om att man på sektorsnivå väljer att arbeta och sammanställa de större utvecklingsfrågorna för att minska arbetsbelastningen för den operativa nivån.

Det är jättearbete, nu har vi gjort en plan för hela sektorn och rutiner för alla professioner; vem gör vad när man kontaktar socialtjänst, ska man kontakta polis eller inte, hur hanterar man situationen om det finns barn i hemmet. Det kommer aldrig till enhetschefen, då behåller vi det och jobbar med det på sektorsnivå.

(VU 13)

För att ett sektorsövergripande utvecklingsarbete skall komma till stånd krävs ett formellt beslut av sektorschefen och respondenterna menar därför att ledningsgruppen är ett viktigt forum att ha access till. Dessutom lyfter flertalet respondenter vikten av att beslut tas i linjen för att ett formellt utvecklingsarbete skall kunna bedrivas och gå från strategisk plan till utveckling på operativ nivå då verksamhetsutvecklare inte har något beslutsmandat. ”*Det måste ändå alltid förankras i respektive ledningsgrupp och till områdescheferna, alltså jag menar vi är ju ingen beslutsfattare så det måste ju alltid styras in där det hör hemma.*” (VU 7).

I ledningsgruppen tas således de formella besluten där prioriteringar mellan olika utvecklingsområden görs. Forumet används av deltagarna till diskussioner kring dels vad som behöver utvecklas och dels hur man kan gå tillväga. Forumet beskrivs av respondenterna som att det används till att presentera och belysa de utvecklingsområden de har identifierat genom det systematiska kvalitetsarbetet samt vad de fått till sig genom dialog med olika delar av organisationen. Utöver detta menar respondenterna att detta forum även är en viktig plattform för att presentera och diskutera sina egna idéer kring verksamhetsutvecklingen. Det handlar således om att ta ett identifierat utvecklingsområde och finna idéer om hur man kan gå tillväga för att utveckla detta område. “*Den inputen ska förvaltas och bli ett hur hos oss.*” (VU 18).

6.2.4 Vem initierar och formulerar utvecklingsuppdragen?

Vad som av empirin kan utläsas vara av betydelse för att ett utvecklingsområde skall initieras är påtryckningar från externa aktörer som politiken, statliga myndigheter och staden. Således kan det svenska flernivåsystemet sägas vara högst närvarande vid initierandet av utvecklingsarbete i den kommunala stadsdelsförvaltningen. Studien åskådliggör att det ständigt initieras nya och ibland motsägelsefulla utvecklingsområden, vilket för

verksamhetsutvecklarna kan innebära svårigheter att agera stödjande i de delar som berör implementeringen av den nya kunskapen i de operativa delarna av organisationen. Denna problematik kan beskrivas utifrån Choi och Chandlers (2015) antagande om att den politiska kontexten medför svårigheter för offentlig verksamhet att implementera nya kunskaper, då sökandet efter nya kunskaper tenderar att tränga ut utnyttjandet av kunskaper. Detta skapar i förlängningen en svårighet för verksamhetsutvecklarna att på ett adekvat sätt kunna utläsa effekterna av den utveckling som gjorts då gamla mål prioriteras bort till förmån för nya.

Att utvecklingsområden som initieras av politiker är stora och ibland upplevs som oplanerade samt att de ofta ska finansieras under ett och samma budgetår och därmed kan antas sakna ett långtidsperspektiv är faktorer som Choi och Chandler (2015) beskriver som försvårande för offentlig verksamhetsutveckling och är en del av den politiska kontexten. Vidare framkommer att utvecklingsområdena och de formulerade målen från såväl politiken som stadsdelen är stora i omfattning. Vilket de rimligtvis bör vara för att skapa legitimitet hos medborgarna. Ett fåtal stadsdelar har genom att själva presentera mål- och utvecklingsområden till politiken lyckats begränsa den politiska initieringen av nya utvecklingsområden. Genom att agera på detta sätt skapar man utrymme för att under en längre tidsperiod ägna sig åt ett och samma utvecklingsområde, vilket kan möjliggöra för att få idéer omsatta i handling. Detta tillvägagångssätt kan också tolkas som att verksamhetsutvecklarna har möjlighet att delvis påverka den politiska viljan i en riktning som ligger i linje med den egna, där framförallt ett långsiktigt perspektiv upplevs vara av betydelse.

Empirin visar på att verksamhetsutvecklarna upplever att det är av vikt att organisationen har förmågan att fånga upp och ta hänsyn till den operativa nivåns behov vid initiering av utvecklingsområden. Det är bland annat den stödjande funktionens uppdrag att se till att den operativa nivåns behov av utveckling synliggörs och vidare lyfter detta till den strategiska nivån. På detta sätt skall verksamhetsutvecklaren utgöra det som Cohen och Levinthal (1990) benämner som en gränssnittsfunktion genom att arbeta med strategisk och operativ nivå. Genom att ta hänsyn till- och fånga upp den operativa nivån vid identifieringen av utvecklingsområdet kan verksamhetsutvecklaren möjliggöra för att den nya kunskapen, som kommer att sökas, är kompletterande till befintlig kunskap och vidare kommer att upplevas som relevant för den operativa nivån. Empirin visar på att verksamhetsutvecklare identifierar

utvecklingsområden på den operativa nivån utifrån det man finner i det systematiska kvalitetsarbetet samt genom dialog i olika forum. I och med att det systematiska kvalitetsarbetet bygger på aggregerade data är aktörer på den operativa nivån viktiga, för att synliggöra utvecklingsområden, genom att tillföra information i uppföljningssystemet. Systemet kan således ses som en formell struktur vilken är tänkt att möjliggöra för verksamhetsutvecklaren att se signaler när något bör utvecklas. Undersökningen visar att det finns en viss problematik inbyggd i det systematiska kvalitetsarbetet, då de mått och indikationer som återfinns inte åskådliggör hela bilden. Då de formella strukturerna inte fullt ut lyckas fånga upp den operativa nivåns behov av utveckling kan verksamhetsutvecklarna tänkas möta svårigheter i att identifiera vad som är av betydelse för utveckling på den operativa nivån. Dialogen med de olika nivåerna som bland annat sker i form av olika forum är således av stor betydelse för att verksamhetsutvecklarna själva skall ha möjlighet att identifiera och vidare initiera relevanta utvecklingsområden. Detta sker genom deras påverkansmöjligheter i de forum de igår i då de saknar formellt beslutsmandat.

Empirin tyder på att det är av vikt för verksamhetsutvecklare att ta hänsyn till vad den operativa nivån behöver och klarar av samt att de ibland uppåt i organisationen måste agera grindvakt för den operativa nivån och motverka att nya utvecklingsområden initieras. Genom att på strategisk nivå utföra en del arbete istället för att föra ner det på den operativa nivån antas en avlastning för den operativa nivån åstadkommas. Den flerfaldiga styrningen medför emellertid svårigheter för verksamhetsutvecklarna att ta hänsyn till den operativa nivåns behov då det ständigt ställs krav på att man skall initiera nya utvecklingsområden samt förhålla stadsdelens utvecklingsarbete till stadens centrala arbete med jämlika stadsdelar. Arbetet med jämlika stadsdelar behöver inte nödvändigtvis gå hand i hand med vad en specifik verksamhet eller stadsdel anser vara av betydelse för att utvecklas. Därmed kan det utvecklingsarbetet som är kopplat till stadens centrala utvecklingsarbete komma att upplevas som irrelevant för den operativa nivån och kan förklara de motsättningar som uppstår mellan de organisatoriska nivåerna.

6.3 Utvecklingsarbete från idé till faktiskt utveckling

6.3.1 Idéer till utveckling

Idéer till utveckling beskrivs av respondenterna som att de kommer från många olika håll inom organisationen “[...] så det är inte så att det kommer en väg så här, ja den här brevlådan öppnar vi när vi ska implementera något nytt, utan det kommer ju från alla möjliga håll.” (VU 17). I stora drag beskrivs inhämtandet av idéer som en kombination av omvärldsbevakning och tillvaratagande av erfarenhet och kompetens finns inom organisationen på både strategisk- och operativ nivå. En del respondenter lyfter även den egna kompetensen som en källa till idéer.

Sedan så kan jag ju en massa saker. Jag kommer ju inte hit och kan ingenting, utan jag har ju jobbar med det här förr, med politiken, politiskt styrda organisationer. Jag vet vad ett årshjul och en planering är, både kortsiktigt och långsiktigt och hur besluten fattats och den formella strukturen kan jag ju. Då kan jag ha med mig det ut i grupperna som kanske inte älskar det som jag håller på med utan de älskar ju sitt, så kan jag komma med min kompetens. (VU 19)

Omvärldsbevakningen beskrivs i termer som nätverkande, rapporter från statliga myndigheter, goda exempel från andra kommuner, om att söka efter vetenskaplig litteratur, samverkan med universitet. Ett fåtal nämner också att det ibland finns utrymme att medverka på utbildningstillfällen och konferenser. Samtidigt lyfter flertalet respondenter att mycket av sökandet av idéer sker i stadens egna nätverk för verksamhetsutvecklare där det finns ett fokus på likvärdighet inom staden. Ett fåtal respondenter problematiserar det faktum att de till stor del rör sig i nätverk inom staden.

Göteborg är lite Göteborg måste jag säga. Jag har jobbat jättemycket i en annan kommun och där jobbar man med andra, där är man mindre och vi jobbade mycket med andra kranskommuner och vi var ofta på GR. Göteborg är så stort så man jobbar mycket i Göteborg. Så just nu har jag inget nätverk utanför Göteborg stad. [...] På gott och ont, för ibland kan jag känna

att Göteborg är så stort så man tror att man behöver inga andra, det finns ju faktiskt goda exempel utanför Göteborgs stad, tro det eller ej. (VU 12)

6.3.2 Fånga in och föra ut kunskap för organisationsutveckling

Respondenterna poängterar vidare att det är viktigt att förstå att det inte är de som sitter på alla svar och idéer. De menar att de skall ses som ett stöd i utvecklingsprocessen, där det snarare är av största vikt att skapa sig möjligheter till- och förmågan att fånga in och föra ut idéer till utveckling. Utöver att idéer till utveckling beskrivs som att de fångas upp inom den strategiska nivån beskriver respondenterna även att det återfinns mycket kompetens och erfarenhet på den operativa nivån som är viktig att omhänderta i utvecklingsarbetet. *“Jag tänker att det bor mycket kompetens hos enhetscheferna, de har ju en gedigen utbildning och kunskap.”* (VU 3). En del respondenter påpekar dock att den strategiska nivån bör bli bättre på att involvera den operativa nivån i utvecklingsarbetet genom att i dialog ta del av deras erfarenheter och idéer.

Där känner jag att där kan vi bli mycket bättre, för ofta så blir det att vi bara använder oss av ledningsgruppens kompetens. Men vi har blivit lite bättre på att också involvera enhetschefer, förut så återkopplades knappt resultatet till dem men det görs ju nu och man för en diskussion kring; de här utvecklingsområdena har vi sett, håller ni med, har ni annan information kring det, eller hur ser ni på det? Men där kan vi ju bli ännu bättre på att involvera dem i det för det är ändå deras verksamheter som vi tittar på. (VU 8)

Vidare beskrivs kanaler ut i organisationen som en grundläggande faktor för att ett formellt utvecklingsarbete skall kunna bedrivas. Respondenterna menar att forum i form av nätverk, arbetsgrupper och workshops med representanter från den operativa nivån kan fungera som möjliggörande för att nå ut i de operativa delarna i organisationen. Via dessa forum kan då verksamhetsutvecklarna dels ta del av de idéer som finns inom de operativa delarna och dels kan de också arbeta ut beslut som tagits på den strategiska nivån.

Enhetscheferna i funktionsmöte är ju mitt kommunikationsforum när det gäller olika frågor [...] Vad tänker ni om det? Ah återigen, så här är förslaget och vad

tänker ni om det? Ja men vi skulle hellre vilja att... och då tar man och jobbar ner det då. (VU 14)

De ekonomiska förutsättningarna och den rådande personalsituationen lyfts vidare fram som utmaningar för att utvecklingen ska bli lyckosam ända ner i kärnverksamheten. Respondenterna menar att den ansträngda ekonomiska situationen i kombination med en hög personalomsättning gör det svårt att få till ett bra och bestående arbete kring utveckling.

Organisationen vill ju framåt men vi har inte alltid förutsättningarna, vi får bakslag hela tiden så att säga. Sedan räcker det ju inte om man har utbildat... eller man tänker såhär; nu sjuösätter vi den här metoden, nu gör vi såhär, så händer det någonting, det händer alltid någonting, så är det kanske flera som slutar, ja då tappar man ju jättemycket. (VU 17)

Vidare menar några respondenter att det saknas ekonomiskt utrymme för att plocka ut personal från verksamheten och skicka dem på utbildning eller använda deras kompetens i nätverk och arbetsgrupper i den utsträckning som vore önskvärd. En respondent lyfter även att det vid flera tillfällen uppstått situationer där man har försökt att lämna över arbetssätt och utbildningar till huvudverksamheten för att de ska vidareutbilda sina kollegor men att det varit för ansträngt ute i verksamheten. *"Det har hänt många gånger att när vi släpper så faller det, mottagarna finns inte tillräckligt, det är inte tillräckligt med folk på golvet för att ta emot de här sakerna för utveckling."* (VU 21).

En respondent beskriver hur man inom en sektor har skapat nya roller, så kallade kvalitetsombud, för att genom dessa ombud nå ut i den operativa verksamheten. Tanken med dessa roller är att skapa en länk mellan strategisk och operativ nivå genom forum och således inte enbart arbeta genom enhetschefer. *"[...] då är tanken att det genom kvalitetsombuden ska nå ut."* (VU 9).

Årshjulet fungerar som tidigare beskrivits som en grund för verksamhetsutvecklarnas arbete med utveckling, således handlar det om att omsätta idéer till utveckling så att de blir en del av det systematiska arbetet med kvalitetsutveckling och genom styrsystemet når den operativa nivån. *"Det är också vara den lyssnande länken och med lite kritiska glasögon föra in tankar*

och idéer och titta på hur vi ska systematisera arbetet över tid.” (VU 3). Alla respondenter påtalar dock vikten av att göra utvecklingsarbetet relevant och begripligt för den operativa nivån för att verklig utveckling skall komma tillstånd. Att bedriva utvecklingsarbete i projektform beskrivs av respondenterna som gynnsamt och kostnadseffektivt då det innebär att idéer kan testas i liten skala där resultatet sedan kan utvärderas för att senare omsättas i större skala. Respondenterna talar om vikten av att sätta utvecklingsarbetet i ett sammanhang för den operativa nivån. Översättningen mellan nivåer uppfattas som en viktig faktor utifrån att göra utvecklingsarbetet begripligt och relevant för den operativa nivån men också utifrån att det är en förutsättning för att få nivåerna att arbeta i samma riktning.

[...] det är nått vi vet och har kämpat med, det vi då kan göra är att dels får vi ta en diskussion i vår ledningsgrupp; det här ser vi, vad har vi för idé, vad är det vi behöver göra och sen behövs dialogen ut med cheferna. Vi måste visa på varför det är viktigt, vad det får för konsekvenser av att inte ta hand om det. [...] Varje sak vi ska utveckla måste sättas i ett sammanhang, förstår man inte varför och i vilket sammanhang då händer ingenting. (VU 2)

Respondenterna framhåller att strukturerna inom organisationen är av betydelse för att utvecklingsarbetet ska komma tillstånd. Med strukturer syftar respondenterna till en inom organisatorisk tydlighet gällande organisering, ansvar, beslutsmandat, vilka system som används för att följa upp kvalitet samt kommunikationskanaler ut till kärnverksamheten i form av exempelvis nätverk. Respondenterna menar att alla dessa strukturer behövs och är en förutsättning för att utvecklingsarbetet ska bli systematiskt och kunna fortskrida.

För att kunna utveckla så måste vi säkerställa. Jag tänker säkerställa, det kan ju vara olika saker, jag tänker att skapa strukturer är att säkerställa, och då blir det en grund för utveckling sen, har vi inte de strukturerna så blir det inte någon utveckling. (VU 8)

Vidare lyfter respondenterna att strukturerna inte alltid uppfattats som positiva av enhetscheferna och att reaktionen när de kommer med på områdeschefs ledningsgruppsmöten för att informera ibland är ”*åh, liksom vad är det nu du har med dig som vi måste göra.*” (VU

1). Respondenterna framhåller att enhetscheferna inte alltid ser strukturerna som en hjälp för att utveckla den egna verksamheten utan som ett måste och att systemet ibland tenderar att ses som något som "förväntas försörjas" då frågor och funderingar kring vem de egentligen skriver för uppkommer. Flera respondenter uttrycker en förståelse för enhetscheferna och menar att de har en *"jättetuff roll för det är så mycket hela tiden, det kommer bollar från alla håll på dom."* (VU 1).

Jag tror att det finns flera som känner att den här uppföljningsbiten som kommer från förvaltningen, att den kanske är en belastning men det är inte syftet med den att vara det såklart. Men det kanske är lite för mycket, för många uppföljningar, och frågan om uppföljning kanske kommer från för många olika delar. Alltså det kan ju vara både förvaltningen, så sen kommer någon myndighet och sen ska man kanske följa upp sitt eget arbete, så man kanske inte hinner fokusera på att göra en bra uppföljning. (VU 11)

Ett fåtal av respondenterna förhåller sig mycket kritiskt till strukturerna överlag och menar att Göteborgs stads uppföljningssystem har bidragit till ett minskat handlingsutrymme för enhetscheferna. Att systemet inte heller är tillräckligt bra då det inte kan göra uppföljningar i realtid. *"Vi kan inte titta på resultaten i realtid vilket innebär att vi jobbar mycket med uppfattningar och saker som hänt för länge sedan. Vi speglar bara de stora siffrorna så att säga."* (VU 4).

Att det återstår ett arbete med att förtydliga strukturerna så att alla inom organisationen känner till hur arbetet hänger ihop lyfts av flertalet respondenter, då de menar att det kan möjliggöra för en bättre förståelse och en tydligare återkoppling mellan nivåerna. Respondenterna säger att de i dagsläget vet hur strukturerna ser ut och hänger ihop och att de kan ta stöd i dem, men lyfter samtidigt att det var en utmaning att komma in i arbetet när de först började. Vidare betonas det att Göteborgs stad är väldigt stort och att det finns väldigt mycket styrdokument och riktlinjer att förhålla sig till, men att det finns tydliga strukturer och systematiska arbetssätt för hur ett kvalitativt utvecklingsarbete bör bedrivas.

[...] jag har ganska bra koll på hur strukturerna hänger ihop, men om man frågar en medarbetare i verksamheten så ska ju också denne också kunna veta hur det hänger ihop, bilden av hur vi följer upp systematiskt kvalitetsarbete, [...] men den kanske behöver liksom bli tydlig för alla och det kanske den inte är, hur återkopplar vi mellan de olika nivåerna. (VU 11)

Alla respondenter understryker att återkopplingen är viktigt och att de upplever att den efterfrågas men att tidsbristen ibland kan göra det svårt att återkoppla i den utsträckning som vore önskvärd. *“[...] vi skulle behöva återkoppla ännu mer, men det tar ju tid, men det är ju viktigt för annars så är det ju ingen idé att man följer upp något om man inte återkopplar något.” (VU 8).*

6.3.3 Strategier för uppföljning och initiering av utvecklingsområden

Att implementera utvecklingsarbete hela vägen ut i organisationen beskrivs av respondenterna som att:

Ofta fastnar saker på vägen åt båda håll, men att hitta dom där kanalerna att det man ser på ledningsnivå, det man tar fram här uppe att det ska sippra hela vägen och implementeras hela vägen och kännas meningsfullt. (VU 9)

Då man som verksamhetsutvecklare till stor del är beroende av och arbetar genom andra beskriver respondenterna att olika strategier används för att nå ut i organisationen. För att skapa sig kanaler ut i verksamheten använder sig verksamhetsutvecklaren av olika strategier vilka beskrivs som nödvändiga då de saknar beslutsmandat och därför måste arbeta genom andra. Ett exempel på hur de i sitt arbete är beroende av andra kan belysas med verksamhetsutvecklarnas arbete i att sammanställa och analysera aggregerade data, de är således beroende av att chefer på olika nivåer fyller i det som förväntas av dem i verksamhetsuppföljningssystemet. För att nå ut till den operativa nivån och därmed få tillgång till den data de behöver i sitt arbete skapas workshops där respondenterna beskriver hur de samlar enhetscheferna för att hjälpa dem med denna arbetsuppgift. Flertalet respondenter beskriver vidare sina strategier som att det handlar om att skapa sig legitimitet

genom sin tidigare arbetserfarenhet inom operativ verksamhet och att man genom detta har en god förståelse för verksamheten.

Alltså det är ju väldigt, väldigt viktigt att man kan verksamheten. När man kommer dit och ska förklara någonting eller vilja ha med sig en enhet så är det väldigt bra att man kan deras verksamhet. Dels sakkunskap att man förstår vad de säger, önskar och vill, men också kan man reagera på hur de säger saker som man vet kanske inte ska vara så, inte stämmer eller borde hanteras på ett annat sätt. Då är det gott att kunna säga det. (VU 19)

Flera respondenter beskriver att det handlar om att skapa förtroende genom att vara ärlig och ha kunskap om verksamheten och att det som presenteras “*måste bekräftas med fakta kan man säga*” (VU 13) och vara enkelt att förstå. Respondenterna beskriver presentationerna som viktiga för att “*sälja in*” de idéer man vill omsätta i praktiken och det handlar då om att “*bolla in cheferna i rätt riktning.*” (VU 4). Förtroendet beskrivs vidare också handla om att verksamhetsutvecklarna hjälper till med saker som kan ligga utanför deras uppdrag såsom hjälp chefer att fylla i enkäter eller andra administrativa uppgifter. Genom att skapa förtroende menar respondenterna att de lättare får tillgång till de forum de anser vara av betydelse samt att det då finns en möjlighet att föra ut de kunskaper man har identifierat som betydelsefulla. Således beskrivs ett givande och ett tagande mellan verksamhetsutvecklarna och de personer de avser att stödja. Då det saknas forum för en specifik fråga kan verksamhetsutvecklarna skapa forum för dessa frågor i form av olika arbetsgrupper. En del respondenter belyser vikten av att man är medveten om vad en respondent beskriver som; “*ton och hur bjuder man in, vilka frågor man bjuder in dom man har dialog med och vad bjuder man in till.*” (VU 10) för att det skall falla i god jord hos mottagarna. Vidare lyfts vikten av att knyta sig an personer som man anser vara betydelsefulla för att genom dessa bedriva sitt arbete.

Nä här får vi nog skapa en arbetsgrupp! Det här ser vi att vi behöver jobba med och vilka ska då vara med. Ja, då är det ju ofta utifrån intressen, vilka vill ingå och känner att de har någonting att bidra med och sedan får man helt enkelt bjuda in dem som man tror kan bidra till att få till det. (VU 7)

Således beskrivs olika strategier och tillvägagångssätt för att skapa sig ingångar i organisationens olika delar och vad som poängteras av alla respondenter är att dessa kanaler ut i organisationen är av största betydelse för att kunna bedriva och skapa riktning i utvecklingsarbetet.

6.3.4 Färdig utveckling – kunskap omsätts i handling

Den organisatoriska utvecklingsprocessen beskrivs som att den till stor del är fortgående och aldrig är helt färdig då processen ofta utvecklas och byggs på. *“Även om vi startar någon process så byggs ju processen på och så byggs en annan process.”* (VU 15). Arbetet med utveckling beskrivs således i termer som fortlöpande och ständig. Detta kopplas till ett långtidsperspektiv där man poängterar att det är *”levande verksamheter”* (VU 7) vilka är beroende av samhällsutvecklingen, omvärldsfaktorer och teknisk utveckling. Vidare kan även frågor ändra karaktär inom organisationen vilket innebär att man hamnar i ett nytt skede i utvecklingsprocessen.

Jag tror inte nånting blir det. Det är väl det lätta svaret att någonting inte blir färdig utvecklat. För att antingen kanske våra tekniska förutsättningar förändras, det finns nått mycket smartare sätt att göra det på, eller så förändras önskemålen. Eller så börjar vi se på en fråga... någonting som i början var kontroll kan sen gå över i en dialog om kvalité för man har till exempel skapat en samsyn. Det är kanske dit man har kommit på trappan och tänker var är man. (VU 10)

Respondenterna lyfter också att det arbete man utför i förhållande till det så kallade årshjulet i sig själv innebär att utvecklingsprocessen aldrig tar slut. *”Eftersom det är systematik och uppföljning så fortsätter det ju hela tiden.”* (VU 8).

I ett kortare tidsperspektiv menar dock respondenterna att vissa delar i en process kan vara omsatta i handling och integrerade i verksamheten. Förmågan att läsa av vart den operativa nivån befinner sig i utvecklingsprocessen grundas dels i arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet såsom till exempel olika uppföljningar men också utifrån dialogen med den operativa verksamheten. Flertalet respondenter påpekar då vikten av att tydliga mål och målvärden sätts vid arbetets start för att det senare skall bli uppföljningsbart och att detta i

dagsläget är en svårighet. Vidare lyfts den höga graden av komplexitet i processerna som en bidragande svårighet i att utläsa effekter av ett utvecklingsarbete då det är svårt att riktigt veta vad som påverkade vad. Dialogen med den operativa nivån beskrivs vara betydelsefull utifrån att man i dialogen kan man höra vad fokus ligger på samt känna av vart verksamheten befinner sig. *“Så det handlar dels om att mäta, men att mäta klokt och att vara klok i sina analyser men också ofta, det är flummigt, känna av hur känslan är.”* (VU 14).

Några av respondenterna beskriver att utvecklingsprocessen kan ta slut för den egna delen vilket till stor del kopplas det faktiska arbetet som verksamhetsutvecklarna gör. Det kan till exempel handla om att verksamhetsplaner eller uppföljningar är gjorda, rapporter och rutiner färdigställs eller att ett politiskt underlag är inskickat. För den egna delen är processen då klar när man lämnar över arbetet till en annan del av- eller individ i organisationen som tar vid och fortsätter processen.

6.3.5 Vilka strategier används av verksamhetsutvecklare för att driva utveckling?

För att driva utvecklingen framåt och få tillstånd ett utbyte mellan nivåerna, som i förlängningen kan leda till implementering, framgår det av empirin att det är viktigt för verksamhetsutvecklarna att ha strategier för att nå ut i organisationens alla delar för att kunna inhämta- och föra ut idéer. För att förhålla organisationen till den utveckling som sker inom samhället samt den tekniska utvecklingen framhåller verksamhetsutvecklarna att de är i behov av att omvärldsbevaka. Samtidigt framhålls att det finns mycket kompetens inom den egna organisationen och att mycket av omvärldsbevakningen sker inom Göteborgs stad då likvärdigheten inom staden lyfts fram som betydelsefull i utvecklingsarbetet. För att kunna driva utveckling i en likvärdig riktning kan stadens strategi kring att premiera den centrala synningen tänkas fått genomslag, då verksamhetsutvecklarna framhåller kunskap om vad som händer inom staden och insyn i gemensamma processer genom forum såsom 10-gruppern som betydelsefulla strategier för att kunna driva utveckling. Det faktum att nätverk och arbetsgrupper för verksamhetsutvecklarna återfinns inom Göteborgs stad kan tänkas utgöra en risk där sökandet efter ny och kompletterande kunskap snarare tar sikte mot att säkerställa likvärdighet mellan stadsdelarna.

Det systematiska kvalitetsarbetet kan beskrivas som en kommunikationskanal ut i verksamheten och skall enligt empirin användas som ett stöd i implementeringen av utvecklingen. Det systematiska kvalitetsarbetet kan förstås som det som Zahra och George (2002) benämner som en formell struktur vilken ska möjliggöra för verksamhetsutvecklaren att genom detta system röra sig mellan strategisk och operativ nivå och skapa ett enhetligt utvecklingsarbete. Resultatet visar dock att styrsystemet kan ha minskat handlingsutrymmet för verksamhetsutvecklarna samt är en struktur som inte nödvändigtvis tar hänsyn till den operativa nivåns behov, utan snarare verkar stödja den centrala styrningen. Om denna struktur inte upplevs ta hänsyn till den operativa nivån kan det därmed tänkas att det finns svårigheter i att använda systemet för att förankra strategiska beslut. Denna kommunikationskanal kan tänkas vara mer enkelriktad, från strategisk till operativ nivå, än vad som skulle vara önskvärt då förankringen av strategiska beslut enligt Cohen och Levinthal (1990) kräver att den operativa nivån upplever det som relevant och begripligt.

Då systemet inte upplevs vara tillräckligt för att förankra strategiska beslut i den operativa nivån används nätverk och arbetsgrupper som en strategi för att föra ut fattade beslut. Nätverken och arbetsgrupperna kan ses som möjliggörande då dialog kan skapa en känsla av begriplighet på den operativa nivån samt kan fungera som ett komplement till styrsystemet. Studien visar att verksamhetsutvecklarna har möjlighet att initiera forum med nyckelpersoner som de kan tänkas ha nytta av i sitt arbete för att nå ut inom organisationen för att få tillstånd faktiskt utveckling.

För att få till stånd utvecklingsarbete i den operativa nivån framhåller verksamhetsutvecklarna att de använder sig av strategier för att få med sig och övertyga den operativa nivån om relevansen för den egna verksamheten. Att ha arbetslivserfarenhet inom den operativa nivån framhålls vara en bra strategi för att skapa sig access till forum och uppfattas som legitim. Empirin visar även på exempel hur man genom att skapa nya roller med medarbetare från operativ verksamhet, vilka ska agera som en länk mellan organisationens delar, försöker skapa sig kanaler ut i den operativa nivån vilket antas underlätta implementeringen och bidra till långsiktighet. I stora drag kan det antas att strategierna handlar om att få tillstånd en lyckad transformeringsprocess genom att möjliggöra för tillit och förtroende mellan nivåerna då utvecklingsarbetet kan fastna på olika organisatoriska nivåer.

Vidare visar empirin på att de strukturer som avser att gynna utvecklingsarbetet inte nödvändigtvis upplevs som stödjande på operativ nivå. Den operativa nivån framhålls snarare uppleva strukturerna och systemen som påtvingande vilket kan antas bero på att det återfinns en kontext som i större utsträckning bygger på disciplin och strävan snarare än stöd och förtroende (Gibson och Brikinshaw 2004). Det kan således antas finnas en obalans mellan den strategiska och operativa nivån där motsättningar mellan nivåerna kan uppstå. Motsättningarna kan tänkas synliggöras genom verksamhetsutvecklarnas utmaningar att nå ut och informera enhetschefer då informationen inte upplevs mottas på ett sätt som vore önskvärt. Vilket i sin tur kan bero på att den operativa nivån inte kommit att känna sig involverade i utvecklingsarbetet som förväntas bedrivas.

En ytterligare tänkbar förklaringsfaktor till att den operativa nivån inte upplever strukturerna och systemet som stödjande kan tänkas vara den bristfälliga återkopplingen som empirin ger uttryck för. Att stärka både strukturerna och återkopplingen är av betydelse men empirin visar även på att det finns en upplevelse av att tiden inte räcker till för att stödja utifrån det gedigna material som inhämtats. Vidare är ekonomiska förutsättningar och personalbrist samt personalomsättning försvårande faktorer när det kommer till att implementera nya idéer och skapa en bestående utveckling i de operativa delarna av organisationen. Detta är faktorer som verksamhetsutvecklarna inte råder över men som försvårar deras möjligheter att realisera implementeringen. Detta kan ses i ljuset av den offentliga kontexten med komplexa processer och levande verksamheter samt att offentliga verksamheter tenderar att underskatta utvecklingskostnader (Choi & Chandler 2015).

6.4 Övergripande analys

6.4.1 Uppdraget

Vad som framgår av empirin är att verksamhetsuppdraget handlar om att stödja chefer på olika nivåer genom att röra sig mellan strategisk och operativ nivå, vilket tyder på att funktionen är tänkt att fungera som en gränssnittsfunktion och på så sätt få till ett kunskapsutbyte mellan nivåerna. Verksamhetsutvecklarna förväntas ha kunskap kring såväl den strategiska som den operativa nivåns befintliga kunskap för att på så sätt kunna dra nytta av det som redan finns inom organisationen och därmed kunna förankra utvecklingsprocesser

som leder till omsatt kunskap och faktisk utveckling. Denna roll är viktig för organisationen i sökandet efter ny kunskap som kan behöva tillägnas i organisationen (Cohen & Levinthal 1990).

Det framkommer att det vid tillsättningen av verksamhetsutvecklarna saknats tydliga strukturer vilket har medfört att uppdraget skiljer sig åt och har utformats efter stadsdelarnas behov. Att stadsdelarna har haft detta utrymme kan å ena sidan bero på att man inte vetat hur man möjliggör för verksamhetsutvecklarna att ha ett strukturerat uppdrag. Det kan också tänkas bero på att stadsdelen haft som ambition att skapa en kontext för verksamhetsutvecklarna som möjliggör för deras dubbla kapacitet, att varva mellan utforskande och utnyttjande aktiviteter och röra sig mellan nivåerna, genom att skapa handlingsutrymme. Huruvida verksamhetsutvecklarna har möjlighet att balansera mellan att utforska och utnyttja kunskap kan dock problematiseras utifrån att de befinner sig i en politiskt styrd organisation där utvecklingsområden i hög utsträckning initieras av externa aktörer i form av statliga myndigheter, politiken och den egna stadsdelen vilka till stor del inte är frivilliga att avstå.

6.4.2 Formella strukturer

Då verksamhetsutvecklarna i hög utsträckning beskriver sina arbetsuppgifter utifrån stadens uppföljningssystem tyder det på att det finns formella strukturer som tycks påverka verksamhetsutvecklarnas uppdrag. Att det finns ett tydligt mål om likvärdighet i staden kan tänkas bero på att staden genom strukturer vill nå en gemensam riktning inom staden och säkerställa att utvecklingen kommer tillstånd genom styrning på distans. Det framgår att stadens stadsdelar utgår från ett gemensamt uppföljningssystem där aggregerade data i hög utsträckning ligger till grund för strategiskt beslutsfattande. Systemet kan således antas vara ett betydelsefullt verktyg som är tänkt att fånga upp den operativa nivåns utvecklingsbehov.

Systemet kan vidare tänkas vara effektivt i den bemärkelsen att det möjliggör för verksamhetsutvecklarna att föra ut strategiska initiativ i den operativa verksamheten. Användningen av systemet innebär dock inte i sig självt att faktiskt utveckling kommer tillstånd då grunden för implementeringen är en upplevd relevans på operativ nivå (Kastberg 2013). Huruvida arbetet mot likvärdig utveckling inom staden kommer att överensstämma

med de operativa verksamheternas behov kan ifrågasättas då förutsättningarna skiljer sig åt mellan stadsdelarna.

Vidare framhålls systemet innehålla trubbiga mått som inte speglar verksamheten i realtid och att det därmed återfinns svårigheter för verksamhetsutvecklarna att fånga upp den operativa nivån i utvecklingsarbetet. Trots detta lyfts verksamhetsuppföljningssystemet vara användbart i deras arbete då de kan ta stöd i systemet för att kunna bistå chefer i deras utvecklingsarbete. I och med att verksamhetsutvecklarna tar stöd i systemet kan det tänkas innebära att identifieringen av vad som borde utvecklas kommer att utgå från verksamhetssystemet och därmed den centrala styrningen. Vilket i en förlängning kan tänkas leda till att lyhördheten gentemot den operativa nivåns behov av utveckling kan komma att minska till förmån för den centrala styrningen och likvärdigheten inom staden.

Studien visar att arbetsuppgifterna i hög utsträckning är kopplade till uppföljningssystemet och upplevs ta mycket tid vilket gör att det är svårt att nå ut till den operativa nivån på annat sätt och att vara den gränssnittsfunktion som förväntas. Att utvecklingsområden till stor del identifieras och initieras utifrån uppföljningssystemet kan för verksamhetsutvecklarna tänkas medföra svårigheter i att fånga upp den operativa nivåns behov av utveckling. De mått som inom systemet används upplevs som ofullständiga vilka inte helt och hållet kan sägas ta hänsyn till verksamheternas komplexitet och således inte speglar den operativa nivåns behov. En ytterligare svårighet för verksamhetsutvecklarna blir även att identifiera utvecklingsområden som ligger utanför systemet. Det kan därmed tänkas att verksamhetsutvecklarna har svårigheter att genom systemet fånga upp den operativa verksamheten i den utsträckning som vore önskvärd och utvecklingsområden på den operativa nivån kan komma att förbises. Då beslut och initierande av nya utvecklingsområden till stor del fattas utifrån aggregerade data som återfinns i systemet kan strategiska initiativ som generas komma att ligga för långt ifrån vad den operativa nivån anser vara av betydelse.

En ytterligare svårighet för verksamhetsutvecklarna att göra utvecklingsarbetet relevant för den operativa nivån grundar sig i att aktiviteterna som återfinns i staden och stadsdelarnas årshjul förväntas följas upp ur ett kort tidsperspektiv. Detta trots att de formulerade utvecklingsområdena och mål framhålls som stora och således kräver ett långt

tidsperspektiv för att kunna synliggöra effekterna. Utvärderas stora mål kortsiktigt finns risken att ofullständiga analyser av effekterna av utvecklingsaktiviteter kommer att göras, vilket i förlängningen kan leda till att felaktiga initiativ och beslut tas (Choi & Chandler 2015; March 1991).

I en förlängning kan bristerna i systemet antas leda till en ökad separering mellan de två nivåerna då nya beslut som tas på strategisk nivå troligtvis inte ligger närmre den operativa nivåns upplevda behov än innan. Detta kan förklaras med att organisationer som inte innehar förmågan att vara lyhörd mot så väl den externa som den interna omgivningen kan komma att fortsätta att söka efter irrelevant kunskap (March 1991; Cohen & Levinthal 1990). Systemets bristande förmåga att fånga upp den operativa nivån kan förklara varför verksamheten inte alltid upplever att systemet som stödjande utan snarare upplever att verksamhetsutvecklarna genom uppföljningssystemet bidrar till att skapa ytterligare arbetsuppgifter. Risken med att utvecklingsområden inte upplevs som relevanta på operativ nivå är att användningen av uppföljningssystemet kommer att handla om att underhålla ett system med den information det kräver snarare än att systemet stödjer implementering av utveckling. Detta skulle kunna ses som ett exempel på Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) antagande om den ökade administrationen inom offentlig verksamhet vilket är kostsamt för organisationer.

6.4.3 Informella strukturer

Då det finns tydliga svårigheter för verksamhetsutvecklarna att enbart arbeta genom de formella strukturerna för att få till stånd ett sammanhållet utvecklingsarbete tar verksamhetsutvecklarna stöd i informella strukturer i form av nätverk och arbetsgrupper på både strategisk och operativ nivå. Detta för att skapa sig en adaptiv förmåga för att kunna göra strategiska avvägningar mellan att utforska ny kunskap och att förvalta den redan befintliga kunskapen inom organisationen (March 1991). Verksamhetsutvecklarna framhåller de strategiska forumen så som staden gemensamma forum som mycket betydelsefulla för att både få kännedom och vad som händer i staden men också som ett stöd i det egna arbetet. Även strategiska forum inom den egna staden beskrivs som betydelsefulla. Vidare framhåller de att det finns en förväntan från staden och stadsdelen att delta i staden gemensamma forum för att säkerställa likvärdigheten då verksamhetsutvecklarna är stadsdelens representant och länken mellan centrala och det lokala. Då

verksamhetsutvecklarna saknar beslutsmandat i sitt uppdrag är strategiska forumen av betydelse för att kunna påverka och ge input.

För att göra de strategiska initiativen och fattade beslut kring utveckling relevant för den operativa nivån använder sig verksamhetsutvecklarna av nätverk, arbetsgrupper och kontaktpersoner. Studien visar på att verksamhetsutvecklarna är väl medvetna om att den operativa nivån måste involveras i utvecklingsarbetet och har antagit strategier för att få de strategiska initiativen att upplevas som relevanta för att verklig utveckling skall komma till stånd. För att förankra strategiska initiativ i verksamheten arbetar verksamhetsutvecklare genom olika forum på den operativa nivån. Genom dessa forum möjliggör verksamhetsutvecklarna för transformeringsprocessen, det vill säga att utvecklingsområdena görs relevanta för den operativa nivån. Dock är det tydligt att bristen på tid innebär svårigheter i att hinna med att nå ut till den operativa nivån vilket kan tänkas påverka verksamhetsutvecklarnas möjlighet att skapa relevans på operativ nivå. Det kan även tänkas att den operativa nivån använder sig av motstrategier för att hindra utvecklingsområden som de inte upplever vara relevanta från att bli implementerade. Detta utifrån att verksamhetsutvecklarna framhåller att den operativa nivån till viss del upplever dem som en störande funktion.

Ytterligare faktorer som påverkar verksamhetsutvecklarnas möjligheter att nå den operativa nivån framhålls vara att det saknas förutsättningar för att bilda just nätverk och andra forum med medarbetare från verksamheten i den utsträckning de önskar. Att det saknas ekonomiskt utrymme att plocka ur folk ur kärnverksamheten för att medverka i forum med fokus på utvecklingsfrågor samt att det råder en hög personalomsättning kan således beskrivas som en negativ påverkan på verksamhetsutvecklarnas möjligheter att få utvecklingsarbetet att leva kvar i organisationen och bli långsiktigt. Detta kan i kombination med uppföljningssystemets brister vidare tänkas ses som hindrande för att få utvecklingsarbetet att upplevas som betydelsefullt på den operativa nivån. Genom att skapa nya funktioner och roller på operativ nivå försöker organisationerna skapa möjliggörande strukturer för att på så sätt möta de svårigheter som implementeringen kantas av. Dessa nya funktioner förväntas då att skapa legitimitet för strategiska beslut och fungera som verksamhetsutvecklarens förlängda arm ut i verksamheten.

6.4.4 Begränsad gränssnittsfunktion

Empirin tyder på det finns både formella och informella strukturer inom organisationen som är tänkta att verka möjliggörande för verksamhetsutvecklarna att kunna utgöra en gränssnittsfunktion och på så sätt få till ett kunskapsutbyte mellan nivåerna. Huruvida verksamhetsutvecklarna kan utgöra gränssnittsfunktionen kan problematiseras utifrån det faktum att de är starkt kopplade till den strategiska nivån genom såväl formella som informella strukturer. Det faktum att det finns en vilja att skapa likvärdighet inom staden genom nätverk, övergripande processer och ett gemensamt system att arbeta i tycks ha påverkat verksamhetsutvecklarnas uppdrag då de tycks ha skapat sig en stark identitet i den strategiska nivån. Vilket synliggörs genom att verksamhetsutvecklarna själva framhåller betydelsen av systemet så väl som strategiska nätverken i staden och den egna stadsdelen för att få till ett utvecklingsarbete. Således kan det antas ha skett en förskjutning i uppdraget då de tycks ha skapat sig en stark identitet i den strategiska nivån som försvårar uppdraget som gränssnittsfunktion.

Det är dock tydligt att verksamhetsutvecklarna är medvetna om att den operativa nivån bör vara involverad i arbetet med utveckling för att det ska bli en lyckad implementering i verksamheten. Dock tycks det finnas flertalet faktorer som försvårar för verksamhetsutvecklarna att vara den funktion som transformerar och gör utvecklingen relevant för den operativa verksamheten. Den politiska kontexten medför att flertalet utvecklingsområden ständigt initieras, vilket får effekten att gamla utvecklingsområden ersätts av nya. Detta korttidsperspektiv försvårar för verksamhetsutvecklarna att utläsa och analysera huruvida implementeringen har blivit lyckad då ett långtidsperspektiv är en förutsättning för att kunna utläsa effekter (Choi & Chandler 2015). Problematiken med att förena operativa behov med övergripande mål kan vidare förklaras med att verksamhetsutvecklare genom nätverkande inte lyckas nå den operativa nivån i den utsträckning som är önskvärd. Det kan även kopplas till det centrala uppföljningssystemets bristande förmåga att fånga upp den operativa verksamhetens utvecklingsbehov.

Då verksamhetsutvecklarnas funktion har kommit att bli starkt kopplad till den strategiska nivån lyckas de inte fullt ut nå den operativa nivån som krävs för att vara den länk som möjliggör för att implementering av strategiska initiativ ska komma till stånd. Det verkar

snarare vara så att det finns tendenser att verksamhetsutvecklarna i viss utsträckning vill hålla tillbaka strategiska initiativ och beslut. Detta då de upplever att den operativa nivån inte har förutsättningar att hinna med utvecklingsarbeten i den takt som de initieras av staden, politiken och den egna stadsdelen. Vilket synliggörs i att de har antagit strategier för att bromsa upp och säga stop i de forum de har påverkansmöjligheter i.

I studien framkommer det att det i vissa stadsdelar har valt att tillsätta verksamhetsutvecklare på både sektorsnivå och områdesnivå samt att nya funktioner och roller har skapats med personal från den operativa nivån. Detta för att skapa en strukturell uppdelning där olika personer ägnar sig åt antingen utforskande eller utnyttjande aktiviteter (Almahendra & Ambos 2015; Tushman & O'Reilly 1996). Denna uppdelning kräver fler funktioner för att utgöra gränssnittsfunktionen. Huruvida flertalet verksamhetsutvecklare som arbetar i de befintliga strukturerna är lösningen på den bristande återkopplingen mellan nivåerna kan ifrågasättas. Detta utifrån att det finns brister i de strukturer som avser att möjliggöra för att strategiska initiativ blir implementerade och kan ses som ett ytterligare exempel på en ökad administration inom den offentliga förvaltningen.

7. Slutsats

Vårt syfte var att generera kunskap och öka förståelsen för hur organisatorisk utveckling kan ske genom strategiskt utbyte mellan verksamhetsnivåer.

Vi har redogjort för hur offentlig verksamhet i sin strävan att skapa så effektiva organisationer som möjligt har skapat nya funktioner för att stödja och driva ett utbyte mellan verksamhetsnivåer. Detta i syfte att få igång utveckling. Vidare har vi redogjort för att dessa funktioners uppdrag inte stöds av strukturerna inom organisationen i den utsträckning som vore önskvärd, vilket innebär att det finns svårigheter att få till stånd ett utbyte mellan verksamhetsnivåerna som kan leda till organisatorisk utveckling.

Vi har skildrat hur verksamhetsutvecklare i Göteborgs stad hanterar sitt uppdrag att verka både stödjande och utvecklande på flera nivåer. Utgångspunkten för studien var forskningsfrågorna: Hur kan stödjande funktioner realisera organisatorisk utveckling? Vilka möjligheter och utmaningar finns i utvecklingsarbetet mellan strategisk och operativ nivå?

Studien visar på att verksamhetsutvecklarna möter svårigheter i realiserandet av organisatorisk utveckling. Funktionen förväntas fungera som en gränssnittsfunktion, då de ska stödja så väl den strategiska som den operativa nivån, genom att separera och återkoppla mellan de två nivåerna, för att få till ett effektivt utvecklingsarbete som följs upp och vidareutvecklas systematiskt. Genom att det finns formella strukturer i form av kvalitetsutvecklingssystem samt att det har tillgång till informella strukturer i form av nätverk och kontaktpersoner i såväl den strategiska som den operativa nivån finns det förutsättningar för dem att vara en gränssnittsfunktion, som kan möjliggöra för ett utbyte mellan verksamhetsnivåer. Studien visar dock att det finns svårigheter för verksamhetsutvecklarna att vara den tänkta gränssnittsfunktionen och göra utvecklingsarbetet relevant på den operativa nivån, utifrån att de befinner sig i politisk kontext och förväntas förhålla sig till stadens tankar kring likvärdighet samt har kommit att kopplas till den strategiska nivån i allt för stor utsträckning.

Den politiska kontexten medför att nya och omfattande utvecklingsområden ständigt initieras, då politiken vill visa handlingskraft för att uppfattas som en legitim aktör som förhåller sig till samhällsutvecklingen. Då politiska beslut inte är frivilliga att avstå blir det en utmaning för verksamhetsutvecklarna, att förankra de nya utvecklingsområdena på den operativa nivån i den takt som förväntas.

Vi kan konstatera att det i staden finns ett starkt fokus på likvärdighet, med såväl formella som informella strukturer genom arbetsuppgifterna i kvalitetsuppföljningssystemet samt medverkan i staden gemensamma nätverk. Det faktum att verksamhetsutvecklarna förväntas förhålla sig till- samt upplever dessa strukturer som stödjande, i utvecklingsarbetet inom den egna stadsdelen, har bidragit till att de kommit till att ses som länken mellan det centrala och lokala utvecklingsarbetet. Denna funktion ses som betydelsefull och uppmuntras av så väl staden som den egna stadsdelen. Det finns således en förväntan på verksamhetsutvecklarna att utgöra länken mellan staden och den egna stadsdelen, vilket inneburit att de kommit att bli starkt kopplade till den strategiska nivån. Detta utgör en svårighet eftersom den operativa nivån inte involveras i den utsträckning som krävs för att skapa engagemang och minimera känslan av att påföras arbetsuppgifter från strategisk nivå, som inte upplevs ligga i linje med verksamhetens identifierade utvecklingsmål.

Verksamhetsutvecklarna har dock skapat sig strategier för att nå ut till den operativa nivån och involvera denna, för att på så sätt göra utvecklingsarbetet relevant. Deras starka koppling till den strategiska nivån tycks emellertid innebära svårigheter att komma åt den operativa vardagen genom formella- och informella strukturer. Vilket har medfört att det finns svårigheter att få tillstånd ett tillräckligt relevant utvecklingsarbete som kan bli bestående på den operativa nivån.

Vår studie har bidragit med att visa på att verksamhetsutvecklarna har ett invecklat utvecklingsuppdrag som inbegriper svårigheter i att utgöra den förväntade gränssnittsfunktionen och bidra till ett utbyte mellan verksamhetsnivåer som kan generera organisatorisk utveckling. Problematiken utgörs i stor utsträckningen av att verksamhetsutvecklarna har kommit att kopplas till den strategiska nivån genom formella och informella strukturer.

Vidare visar studien att det tillsatts ytterligare verksamhetsutvecklare samt skapats nya roller och funktioner för att möjliggöra för organisatorisk utveckling. Fler funktioner och roller, som tillsammans ska sträva mot gemensamma utvecklingsområden, kan tänkas innefatta såväl möjligheter som utmaningar, där samverkan mellan de funktionerna på de olika nivåerna blir central i skapandet, för att nå organisatorisk utveckling. Därav kan diskussionen om hur offentliga verksamheter på bästa- och mest effektiva sätt organiseras för att utvecklas i linje med rådande normer och värderingar fortgå och således vara relevant som studieobjekt. Fortsatta studier kring samverkan mellan funktionerna på de olika verksamhetsnivåerna skulle därför vara ett intressant ämne för fortsatta studier. Då offentliga verksamheter alltid kommer att vara i behov av att utvecklas för att förhålla sig till samhällsliga normer och värderingar som råder just där och då. Vilket kan exemplifieras med tillitsdelegationen som arbetar med uppdraget att skapa kunskap kring en mer effektiv styrning.

Referenser

Almahendra, R. & Ambos, B. (2015). Exploration and Exploitation: A 20-year review of evolution and reconceptualisation. *International Journal of Innovation Management*, 19(1).

Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt - även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 7–17.

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och Reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (2., [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (3., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.

Burglerman, R. A. (2004). Strategy as Vector and the Inertia of Coevolutionary Lock-in. *Administrative Science Quarterly*, 47(2), 325–357.

Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1989). Innovation and Learning: The Two Faces of R&D. *The Economic Journal*, 99(397), 569–596.

Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152.

Choi, T., & Chandler, S. M. (2015). Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2), 139–151.

Eriksson-Zetterquist, U. & Ahrne, G. (2015). Intervjuer. I Ahrne, G. & Svensson, P. (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 34 - 54). Stockholm: Liber.

Finansdepartementet dir 2016:51. *Tillit i Styrning*. Kommittédirektiv.

<http://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651>. (Hämtad 2018-03-10)

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. (1. Uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2), 209–226.

Gupta, A. K., Smith, K. G., & Shalley, C. E. (2006). The Interplay between Exploration and Exploitation. *The Academy of Management Journal*, 49(4), 693–706.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Hodgkinson, I. R., Hughes, P., & Hughes, M. (2012). Absorptive capacity and market orientation in public service provision. *Journal of Strategic Marketing*, 20(3), 211-229.

Holmblad Brunsson, K. (2013). *Läran om management - föreställningar i ett organisationssamhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Jansson, B. (2016, 16 mars). Vi dokumenterar fortfarande för mycket. *Upsala Nya Tidning*. Hämtad 2018-04-23 från <http://www.unt.se/asikt/debatt/vi-dokumenterar-fortfarande-for-mycket-4155007.aspx>

Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete, En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: Bas Förlag.

Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection episodic organizational arenas in strategic process. *Journal of Strategy and Management*, 6(3), 212–228.

Kastberg, G. (2015). *Ändamålsenlig organisering - Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 135.

Kinnie, N., Hutchinson, S., Purcell, J., Rayton, B., & Swart, J. (2006). Satisfaction with HR practices and commitment to the organization: why one size does not fit all. *Human Resource Management Journal*, 15(1), 3–27.

Kouzes, J.M. & Mico, P.R. (1979). Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations. *Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4), 449–469.

Kvale, S. & Brinkman, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (3., [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Lauri, M. (2016, 20 maj). Styrningen av socialt arbete skapar distans. *Svenska Dagbladet*. Hämtad 2018-02-18 från <https://www.svd.se/styrningen-av-socialt-arbete-skapar-distans>

March, J. G. (1991). Exploration & Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.

Mossberg, E., Molander, A., Köhn, P., Hvass, P., Nilsson, S., Henriksson, B., Wärme, T., Öbom, A., Halding, R., Ånskog, L., Fredriksson, I., Duwe, L., Lind, Ö., & Abelson, F. (2017, 28 november) New public management gör lärare till byråkrater. *Göteborgs-Posten*. Hämtad 2018-03-15 från <http://www.gp.se/debatt/new-public-management-g%C3%B6r-l%C3%A4rare-till-byr%C3%A5krater-1.4874072>

Palm, K. & Lilja, J. (2017). Key enabling factors for organizational ambidexterity in the public sector. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 9(1), 2–20.

Rothstein, B. (Red.). (2010). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Røvik, K. A. (2008). *Managementsamhället - trender och idéer på 2000-talet*. Stockholm: Liber.

Salge, O. T., & Vera, A. (2012). Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderation Role of Customer and Learning Orientation. *Public Administration Review*, 72(4), 550–560.

Setti, E. S. (2016). *The ability to build: Absorptive capacity in the nonprofit sector*. (Doctoral thesis, Northern Illinois University) Illinois: Quest Dissertations Publishing.

SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Svensson, P. (2015). Teorins roll i kvalitativ forskning. I Ahrne, G. & Svensson, P. (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 208 - 219). Stockholm: Liber.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2017a). *Debatt pågår! Styrning och professionellt inflytande i offentliga organisationer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2017b). *Debatt pågår! Offentlighetens organisering*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2017c). *Debatt pågår! NPM och Tillit – Om handlingsutrymmets psykologiska innebörd och betydelse*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tholander, M., & Cekaite, A. (2015). Konversationsanalys. I Fejes, A. & Thornberg, R. (Red.), *Handbok i kvalitativ analys* (s. 194 - 217). Stockholm: Liber.

Tjänsteutlåtande. dnr 0776/09. *Förslag till ny SDN- organisation*. Göteborgs stad, Stadskansliet.

Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. (4., [rev] uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Tushman, M. L. & O'Reilly, C. A. (1996). Ambidextrous Organizations: Managing evolutionary and revolutionary change. *California Management Review*, 38(4), 8–30.

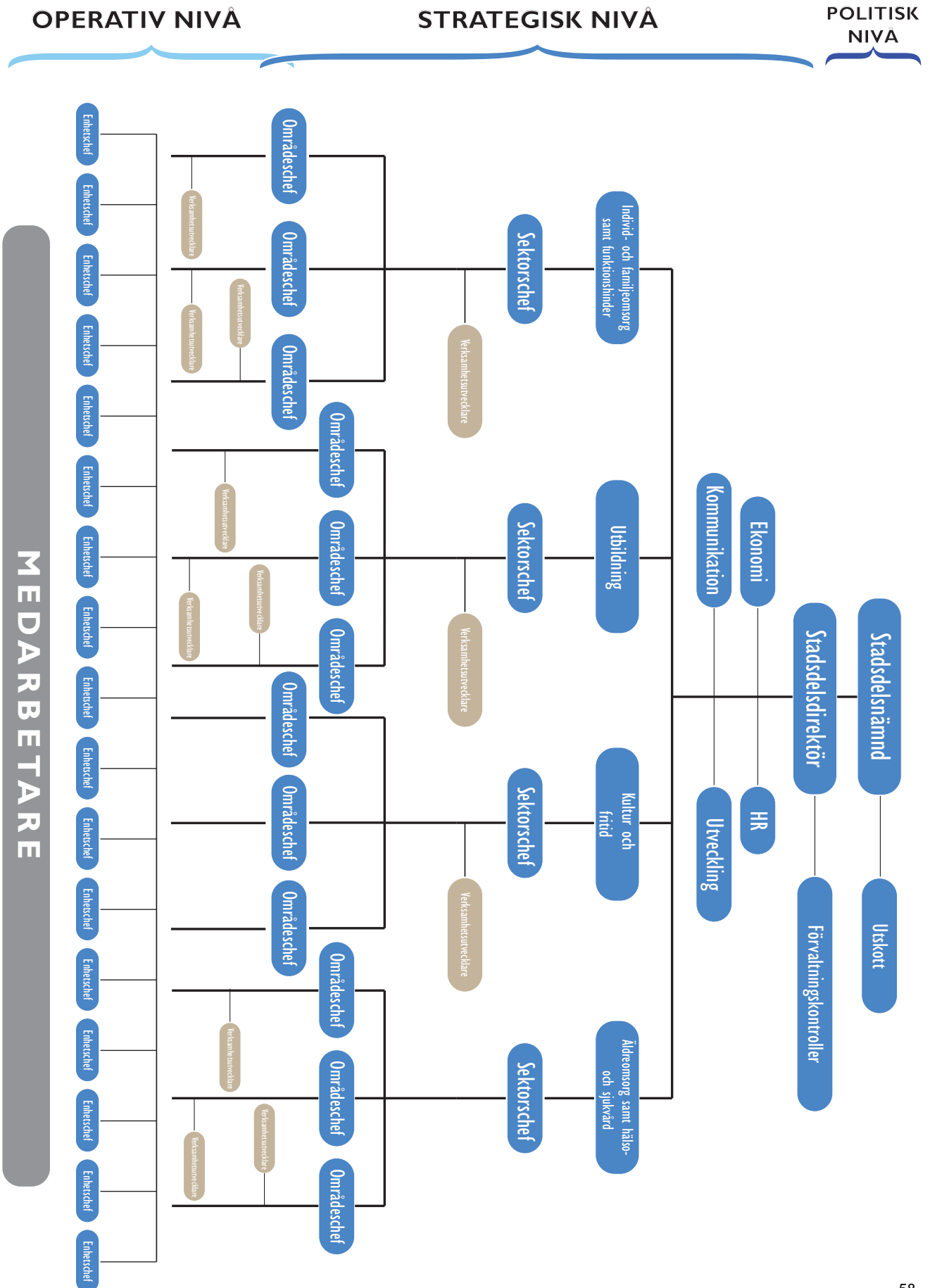
Zahra, A. S., & George, G. (2002). Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension. *The Academy of Management Review*, 27(2), 185–203.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Westin, J. (2018-05-21) Fler styr och räknar - färre vårdar patienter. *Vårdfokus*.

Hämtad 2018-05-29 från <https://www.vardfokus.se/webbnyheter/2018/maj/fler-styr-och-raknar--farre-vardar-patienter/>

Bilaga 1. Organisationschema exempel



Bilaga 2. Intervjuguide

Bakgrund

Vad har du för bakgrund, utbildning och erfarenheter?

Hur länge har du arbetat som verksamhetsutvecklare?

Rollen

Hur skulle ditt beskriva ditt uppdrag?

Vad är din roll i den här organisationen?

Hur har ni organiserat er?

Vilka möjligheter och utmaningar finns i ditt uppdrag?

Organisatorisk utvecklings orientering

Hur skulle du beskriva organisationen i förhållande till utveckling? (arbetsorganisation/ utvecklingsorganisation)

Upplever du att organisationen är framåtsträvande och förändringsbenägen? Hur gör det sig uttryckt?

Upplever du att organisationen är intresserad av att tänka nytt och aktivt verka för det? Hur gör det sig uttryckt?

Upplever du att vissa utvecklingsområden är prioriterade?

Idéer

Hur bestäms ett utvecklingsområde? (vem/ vart initieras utvecklingsområden)

Hur vet man vad som är i behov av utveckling? (indikatorer)

Vart upplever du att idéer till förändring skapas?

Vart inhämtas nya idéer kring utvecklingsområdet?

Hur upplever du att dina idéer tas emot?

Strategisk

I vilka forum ingår du? Hur ser uppläggen kring dessa forum ut? (driva utveckling)

Hur ser arbetsprocessen ut? (beskriva en process)

Vilka aktörer deltar arbetsprocessen?

Vilka möjligheter och utmaningar upplever ni att det finns i utformningen av verksamhetsutveckling?

Operativ

På vilket sätt arbetar man med den operativa nivån?

Hur ser återkopplingen mellan strategisk och operativ nivå ut?

Vilka strategier används?

Vilka möjligheter och utmaningar återfinns i arbetet med att nå de som arbetar i verksamheten?

Hur vet man när en process är färdig?

Går det att se om verksamhetsutvecklingen har lyckats?