

Scores rapportserie 2016:2

## Värdeladdad organisering: kategoriers betydelse för stadsutvecklingsarbete

Maria Grafström & Kristina Tamm Hallström

**SCORE**

STOCKHOLM CENTRE FOR  
ORGANIZATIONAL RESEARCH

# Värdeladdad organisering: kategoriers betydelse för stadsutvecklingsarbete

Maria Grafström & Kristina Tamm Hallström

[maria.grafstrom@score.su.se](mailto:maria.grafstrom@score.su.se)

[kristina.tamm-hallstrom@score.su.se](mailto:kristina.tamm-hallstrom@score.su.se)

Scores rapportserier 2016:2

ISBN 978-91-89658-92-9

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor

106 91 Stockholm

[www.score.su.se](http://www.score.su.se)



## Abstract

The topic of this report is the organising of on-going urban developments taking place within the municipality of Varberg. Large, public initiatives on urban planning often run over long time periods, involve multiple actors in society, and are characterised by uncertainty and lack of information. With the help of organisation theory on social categories we show how room for manoeuvre and conditions for activity are created in the on-going developments in Varberg. Our analysis highlights in particular two categories that are governing the urban planning of the municipality: (a) three change processes are organised into one single “City development project” and (b) the overarching governance is articulated through a vision statement for the municipality to become the creative centre of the west coast in year 2025. Categories play a dual role as they both enable and constrain organizational as well as individual behaviour. More specifically, the study shows how some projects, such as the sub-project about the new residential neighbourhood West Port (*Västerport*) by the sea, and some ideas, such as the assumption that urban development leads creativity are highlighted and prioritised as a consequence of the categories identified. However, the study also reveals how, simultaneously, other projects and issues are downplayed or remain in the background. The findings of the study of Varberg open up for further reflections about democratic implications of the use of organisational categories, that often, when they are taken on-board, are perceived as natural and neutral, are valued because they decrease “noise” and give impetus for municipal development. Another side of the use of categories, however, is about what questions, issues and perspectives that are sorted out and excluded through such processes of categorisations and what actor groups in society are not allowed to make their voices heard and to influence such change processes.

## Sammanfattning

Den här rapporten handlar om organiseringen av pågående stadsförändringar i Varbergs kommun. Stora, offentliga satsningar på stadsutveckling sträcker sig ofta över lång tid, involverar många olika aktörer i samhället och karaktäriseras av stor osäkerhet och bristande information. Med hjälp av organisationsteori om sociala kategorier visar vi hur handlingsutrymme och förutsättningar för aktivitet skapas i den pågående organiseringen av Varbergs stadsförändringar. Vår analys visar att det särskilt är två kategorier som blir styrande för kommunens stadsförändring: (a) tre förändringar organiseras som ett ”Stadsutvecklingsprojekt” och (b) kommunens övergripande styrning formuleras genom utvecklandet av en vision om att bli västkustens kreativa mittpunkt år 2025. Kategorier har en tudelad roll där vissa fenomen och människor ges synlighet och handlingsutrymme samtidigt som andra skymms och begränsas. Vissa projekt – såsom Västerport, det nya bostadskvarteret i Varberg – och vissa frågor – såsom hur stadsförändringen kan leda till större utrymme för kreativitet – ges mer uppmärksamhet genom de gjorda kategoriseringarna, samtidigt som andra projekt och frågor hamnar i skymundan. Resultaten öppnar upp för fortsatta reflektioner om demokratiska implikationer av organisatoriska kategorier som av många kan uppfattas som självklara och neutrala när de beslutas och som värdesätts för att de minskar ”brus” och skapar handlingskraft för kommuner att förändras. Samtidigt väcks frågor om det som väljs bort genom sådana kategorier och vilka grupper i samhället som inte ges möjlighet att göra sina röster hörda och påverka sådana förändringsprocesser.

## Innehållsförteckning

<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
<b>Teoretiska utgångspunkter – betydelsen av kategoriseringar</b> .....	<b>2</b>
<b>Metod och material</b> .....	<b>3</b>
<b>Varberg i förändring – det empiriska sammanhanget</b> .....	<b>5</b>
<b>Kategoriseringars praktiska konsekvenser i Varberg</b> .....	<b>7</b>
<i>(A) Konsekvenser av skapandet av "Stadsutvecklingsprojektet"</i> .....	7
<u>Resurser, uppmärksamhet och inspiration</u> .....	8
<u>Den problematiska matrisorganisationen</u> .....	9
<u>Upplevda svårigheter att anpassa ideal till praktik</u> .....	10
<u>Att hamna i strålkastarljuset respektive i skuggan</u> .....	11
<i>(B) Visionen om "Det kreativa Varberg" – framtidsidé som skapar handlingsutrymme</i> .....	13
<u>Bred acceptans för attraktiva värden</u> .....	14
<u>Västerport – ett sätt att realisera visionen?</u> .....	15
<u>Få motståndare eller avvikande röster gör sig hörda</u> .....	17
<b>Sammanfattande diskussion: Det oklara engagerar och skapar möjligheter</b> .....	<b>18</b>
<i>Projektmodellen ger särprägel och handlingsutrymme</i> .....	19
<i>Visionen ger fokus på kreativitet på bekostnad av delaktighet?</i> .....	20
<b>Slutsatser</b> .....	<b>22</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>23</b>

## **Inledning<sup>1</sup>**

Stadsutvecklingsprojekt bär ofta med sig stora förändringar, sträcker sig över lång tid och involverar många olika aktörer i samhället. Tanken är att dessa projekt, som drivs i offentlig regi, ska organiseras och genomföras utifrån demokratiska ideal där perspektiv från samhällets olika delar ska tas hänsyn till och komma överens. Samtidigt är de grundläggande förutsättningarna för dessa projekt förknippade med stor osäkerhet och bristande information. Det är till exempel svårt att definiera problem och se möjliga lösningar, det involverar en mängd olika expertområden och aktörer från olika samhällsfärer där det kan råda oenighet om hur arbetet ska utföras. Dessutom har geografiska platser alltid en historia och sina specifika förutsättningar – det kan finnas politiskt bestämda krav på, liksom samhälleliga förväntningar om att ta hänsyn till fornlämningar eller andra kulturella värden och det kan finnas vattennivåer, föroreningar eller andra miljöhänsyn som ska hanteras.

Den här rapporten handlar om de utmaningar som kommer med att organisera och leda stora och komplexa samhällsprojekt. Med våra organisationsteoretiska glasögon på undersöker vi vad som driver de organisatoriska val som görs i kommunala samhällsutvecklingsprojekt och vilka utmaningar som sådana projekt genererar. Det exempel vi har undersökt utspelar sig i den mindre, ekonomiskt välmående och starkt växande kommunen Varberg på Västkusten. Sedan en tid tillbaka planerar kommunen för extraordinära förändringar – tre olika, men nära sammanknutna, stadsutvecklingsidéer ska sjasättas och genomföras. Järnvägen som gått genom staden med enkelspår ska grävas ned i en tunnel och utökas med ett dubbelspår, och ett nytt stationshus ska byggas (Projekt Varbergstunneln, se Varberg, 2016a). Den stora hamnen, med färjetrafik och lasthamn, ska samtidigt flyttas längre ut åt nordväst (Projekt Farehamnen, se Varberg, 2016b). Genom dessa två förändringar frigörs yta för att bygga en ny stadsdel utefter kusten, Västerport (Projekt Västerport, se Varberg, 2016c). Dessa tre separata förändringar tillhör sedan år 2014 en och samma projektorganisation som benämns Stadsutvecklingsprojektet (Varberg, 2016d). Genom att organisera i ett projekt gavs förändringarna styrfart genom till exempel politiskt engagemang, resurstilldelning, medial uppmärksamhet och medborgardialoger. Alla delprojekt fick dock inte samma uppmärksamhet och även om flera organisationsbeslut uppskattades av många fanns även baksidor i form av osäkerhet och missnöje (jfr Ahrne & Brunsson 2011).

Syftet med vår studie är att med hjälp av organisationsteori och särskilt teori om sociala kategorier belysa hur handlingsutrymme och förutsättningar för aktivitet skapas i den pågående organiseringen av stadsutvecklingsprojekten i Varberg. Vårt teoretiska perspektiv hjälper oss att mer specifikt förstå varför vissa frågor och planer ges fokus och utrymme, medan andra hamnar i skymundan. Vår övergripande frågeställning handlar om att analysera några avgörande organisatoriska val som Varbergs kommun gör i sitt pågående stadsutvecklingsarbete samt diskutera konsekvenser av dessa val. Mer specifikt vill vi i denna rapport visa på och diskutera de konsekvenser som kommer med att Varberg – en liten kommun med begränsade resurser och erfarenheter av den här typen av förändringsarbete – väljer att dels kategorisera tre förändringsarbeten som ett gemensamt ”stadsutvecklingsprojekt”, dels låter den kommunövergripande kategoriseringen som kommunen gjort genom sitt visionsarbete om att bli ”Västkustens kreativa mittpunkt” styra stadsförändringsarbetet.

---

<sup>1</sup> Särskilt tack riktas till de finansörer som möjliggjort den Scorebaserade forskning som presenteras här: det Vinnovafinansierade forskningsprojektet Community Design for Conflicting Desires (Decode) i vilket båda författare medverkat samt för Kristina Tamm Hallström även forskningsprojektet Hidden consequences of stakeholder categorization finansierat av Riksbankens Jubileumsfond och för Maria Grafström även Browahldstipendium, Tore Browahlds stiftelse.

## **Teoretiska utgångspunkter – betydelsen av kategoriseringar**

Människor skapar förståelse för händelser, fenomen och relationer till andra människor genom sociala kategorier, det vill säga vi sorterar och etiketterar den sociala verkligheten i olika grupper eller kategorier som tillskrivs vissa egenskaper. Att organisera handlar därför på sätt och vis alltid – oavsett om det gäller stora komplexa stadsutvecklingsprojekt eller om vardagsbestyr för att få familjelivet att fungera – om någon form av kategorisering. Det kan till exempel handla om att benämna olika ansvarsroller, arbetsuppgifter eller organisationsformer. Sättet att benämna och sortera den sociala verkligheten får sedan konsekvenser för hur människor uppfattar och förhåller sig till den.

Det finns ett växande intresse för forskning om kategoriers betydelse för organisationer och organisering. Tidskrifterna *Research in the Sociology of Organizations* och *Journal of Management Studies* publicerade år 2010 respektive år 2013 varsitt specialnummer på temat kategorisering. Ett år senare kom också Vergne och Wry (2014) med en översiktsartikel om studier inom området med den talande titeln ”Categorizing category research”. Dessa studier skapar en god plattform för fortsatt forskning inom området och visar på hur kategorier konstrueras, hur de samspelar och vilka konsekvenser de för med sig (ex. Glynn & Navis, 2013; Negro et al., 2010). Gemensamt för dessa studier är dock att de främst analyserar exempel hämtade från den privata sektorn och förutsättningar på en konkurrensutsatt marknad. Nedan diskuterar vi denna forskning om kategoriers betydelse för organisering av marknader i ljuset av annan forskning om kategorier – som berör sammanhang bortanför den privata sektorn.

Ett centralt fokus inom forskning om kategorier är att förstå och problematisera att kategorisering inte är en neutral aktivitet. Genom att skapa kategorier som är tänkta att användas för att klassificera den uppfattade verkligheten och göra den mer begriplig, skapas också sociala fenomen, strukturer och sammanhang (Bowker & Star, 1999; Diedrich & Styhre, 2013; Diedrich et al., 2011; Hacking, 1999; 2007). Det finns till exempel studier av kategorier som medicinska diagnoser, som autism och ADHD, som görs utifrån ett bestämt antal kriterier som visar att dessa kategorier alltid är socialt konstruerade (Hacking, 1999; 2007). Det finns inget ”givet” eller ”naturligt” med att sortera den sociala verkligheten med hjälp av dessa kategorier (de kunde ha definierats på ett helt annat sätt, vilket också blir tydligt över tid eftersom diagnoskriterier kan förändras av olika skäl). Sociala kategorier är därför heller inte något som skapas över en natt (jfr Navis & Glynn, 2010) – det sker genom aktörers mer eller mindre medvetna handlingar och sker i relation till etablerade kollektiva idéer och normer. Över tid förstås och uppfattas emellertid kategorier, när de väl är etablerade, som självklara och tas för givna.

En annan intressant konsekvens av kategorier är att de kan ”slå tillbaka” (eng. få *looping effects*) på dem som kategoriseras (Hacking, 2007), vilket innebär att personer som exempelvis får en medicinsk diagnos börjar uppfatta sig på ett nytt sätt som blir styrande för deras identitetsuppfattning (Holmqvist et al., 2013). På detta sätt kan kategorier, som i fallet med medicinska diagnoser som kan användas för att ge personer med en viss typ av problem stöd från samhället och därmed stärka dem (eng. *empower*), samtidigt skapa negativa konsekvenser genom att personer med dessa diagnoser uppfattar sig de facto ”onormala” och sämre än icke-diagnostiserade, ”normala” människor vilket leder till att de också blir försvagade (eng. *disempowered*) (Holmqvist et al., 2013; se även Garsten & Jacobsson, 2013). På liknande sätt visar studier av kategorier som kön, etnicitet, klass och sexualitet att när dessa blir självklara delar av hur människor förstår sin omgivning och andra människor, tenderar även fördomar och diskriminering att byggas in de sociala strukturerna (jfr Eriksson-

Zetterquist & Styhre 2007). Ju mer för givet tagna de sociala kategorierna upplevs vara, desto svårare är det att synliggöra och se mönster för diskriminering. Det är då inte heller självklart eller tydligt vilka kategoriseringar som styr vad, eller hur. Det som är en nackdel för en individ i en situation, kan samtidigt skapa fördelar för någon annan i samma situation. Kategorier har därför alltid en tudelad roll genom att de "cut both ways" som Porac med flera (2011, s. 655) uttrycker det: de både möjliggör och begränsar handling och de inkluderar människor samtidigt som de exkluderar andra.

Kategorier leder ofta till nya statusordningar eller hierarkier, vilket också är ett exempel på hur vissa frågor, teman eller människor genom kategorier ges synlighet och inkluderas medan andra faller utanför och sorteras bort. I en studie av ett internationellt standardiseringsarbete delades alla deltagare i olika "expertgrupper" utifrån deras olika bakgrunder och kunskapsområden, men det visade sig att denna sortering skapade oförutsedda konsekvenser och inte alls ledde till den demokratisering som var tänkt (Tamm Hallström & Boström, 2010). Tvärtom ledde den specifika uppdelningen av experter i sex olika grupper till en tydlig rangordning där grupper som "Labour" och "Consumers" blev homogena och väl samordnade och uppfattades representera tydliga kunskapsområden, medan grupper som "NGO" och "Others" var mer splittrade och inte kunde förknippas med ett tydligt expertområde och därmed hade svårare att samordna en "enad röst" (Ibid.). Ett annat exempel kan hämtas från integrationspolitiken och synen på invandraren i det svenska samhället. Initiativ och projekt inom integration tar ofta utgångspunkt i det tydligt hierarkiskt ordnade kategorierna "vi" som ska integrera och "dom" som ska integreras (de los Reyes & Kamali, 2005). Individerna kategoriseras här utifrån tillhörigheterna att vara "svensk" respektive att vara "invandrare" vilket gör att vissa egenskaper och identiteter förstärks medan andra nedvärderas eller helt förbises. Sådana kategoriseringar skapar grundläggande förutsättningar för integration och formar både initiativen och de som deltar i dessa.

Att kategorisera handlar alltså ofta om att inkludera eller exkludera både människor och frågor i specifika sammanhang. Det både skapar maktstrukturer och kan användas som maktmedel för att sätta vissa frågor på dagordningen medan andra prioriteras bort (jämför Lukes, 1974/2005). I studien av Varberg applicerar vi denna typ av tankar på kategoriseringen av de pågående förändringarna som ett gemensamt "stadsutvecklingsprojekt" bestående av tre "delprojekt". En annan kategorisering som analyseras närmare handlar om bilden av det "Kreativa Varberg" som förmedlas genom den vision som togs av kommunen 2011. Vi menar att detta sätt att klassificera de önskade förändringarna och kommunen själv kan förklara delar av de utmaningar som uppstår i samband med organiseringen av stadsförändringarna. Teori om kategoriseringar ger därför grundläggande förståelse om varför vissa frågor och faktorer, och även individer, blir drivande för organiseringsprocesser, medan andra tenderar att hamna i skymundan (kategoriseras/organiseras bort) och inte heller ifrågasätts.

## **Metod och material**

Utifrån vårt syfte att förstå kategoriseringars betydelse för organiseringen av stadsförändringarna i Varberg har vi haft en explorativ ansats i vårt empiriska arbete. Kategorier blir ofta förgivet tagna och uppfattas som mer eller mindre självklara, vilket betyder att samtidigt som de skapar konsekvenser i form av både möjliggörande/inkludering och begränsningar/exkludering är de inte alltid helt tydliga eller artikulerade. Det har därför varit viktigt för vår undersökning att ha en öppen och bred ansats när vi ställt frågor om hur arbetet genomförts, vilka som deltagit och varför beslut fattats (eller inte fattats). Vi baserar vår analys på i huvudsak intervjuer genomförda med personer som på olika sätt har varit och

är involverade i stadsutvecklingen i Varberg. Vi har eftersträvat en så blandad grupp som möjligt för att säkerställa en mångfald i perspektiv och organisationstillhörighet. Våra intervjupersoner har därför både varit tjänstepersoner och politiker i Varberg kommun samt varit verksamma utanför kommunen – konsulter som har varit inhyrda av kommunen, journalister på en lokalredaktion, tjänsteperson på Trafikverket, representanter från intresseorganisationer samt engagerade privatpersoner med förflutet som politiker.

Intervjustudien har genomförts i två steg och vid båda tillfällena har vi varit på plats i Varberg för att träffa intervjupersonerna fysiskt: (1) en förstudie i juli, 2015 för att skapa en grundläggande förståelse för de tre stadsutvecklingsprojekten och för att kunna utveckla en mer förfinad plan för fortsatta intervjuer med centrala personer i förändringsarbetet; (2) en huvudstudie i september, 2015, med ett större antal personer i Varberg där vi mer djuplodat undersökte det pågående arbetet.

Förstudien, som förutom intervjuer med sex personer också omfattade en mediesökning i både nationell press och lokaltidningar liksom genomgång av framför allt rapporter som kommunen sammanställt från medborgardialogaktiviteter under våren och sommaren 2014, tillät både en förfining av våra intervjufrågor och identifiering av relevanta intervjupersoner för den fördjupade studien. En av forskarna genomförde dessutom tre kompletterande intervjuer över telefon. Sammantaget intervjuades nio personer för förstudien: två representanter för en intresseförening; en politiker; tre tjänstepersoner; en journalist från en lokaltidning; samt två konsulter.

Huvudstudien omfattade intervjuer med 15 personer i september 2015, samt fyra kompletterande intervjuer i januari-maj 2016: en med ett filmproduktionsbolag som anlitas av kommunen inför medborgardialogerna sommaren 2014; en med en konsult som samarbetade med Varbergs kommun för visionsarbetet 2011; samt med de två kommunanställda projektledarna för visionsarbetet 2011. Sammantaget intervjuades för huvudstudien ytterligare en journalist för en lokaltidning, ytterligare en representant från en intresseförening, två politiker, åtta tjänstepersoner med direkt inblandning i stadsutvecklingsprojektet, två tjänstepersoner som deltog i kommunens visionsarbete 2011, en tjänsteperson från Trafikverket, en representant för ett inhyrt filmproduktionsbolag samt en konsult.

Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats i sin helhet. Båda författare har därefter läst transkriberingarna var för sig och gjort en första tematisering av innehållet, för att därefter diskutera fram ett lämpligt sätt att kategorisera och koda materialet i ett antal analyssysteman med hjälp av NVivo. Några övergripande teman identifierades på detta sätt, såsom möjliggörande respektive begränsande faktorer i organiseringen av förändringsarbetet i ett gemensamt stadsutvecklingsprojekt; samspelet och relationen mellan de tre delprojekten liksom mellan stadsutvecklingsprojektet och den ordinarie kommunala linjeverksamheten; förändringar i tjänstepersonskåren och motiven till dessa; arbetet med och fokus för medborgardialoger om de pågående förändringarna; och visionens närvaro i olika aktiviteter. Genom dessa teman blev det sedan tydligt att särskilt två kategoriseringar hade särskilt betydelse för de observerade konsekvenserna – kategoriseringen av ”Stadsutvecklingsprojektet” och kategoriseringen av Varbergs kommun enligt visionen om att bli ”Västkustens kreativa mittpunkt”, varför vi också valt dessa två kategorier för att strukturera diskussionen om vårt empiriska material om kategoriers konsekvenser. Först ges dock en fördjupad bakgrundsbeskrivning om Varbergs kommun och förändringar som föregått kommunens beslut om de två kategorierna.



## Varberg i förändring – det empiriska sammanhanget

Som nämnades inledningsvis är Varberg en starkt växande kommun strax söder om Göteborg på Västkusten. Kommunen har ungefär 60 000 invånare varav cirka 5000 är in- och utpendlare varje dag. Kommunens egen prognos för befolkningsutvecklingen framöver spår hög tillväxt: år 2030 ska kommunen ha 80 000 invånare och 20 år senare, 2050, cirka 100 000. Stads kärnan i Varberg, som numera är kulturmiljöskyddad, utgår från den rutnätsplan som utvecklades på 1600-talet.



Dra dubbelspårig järnväg i tunnel under mark och bygga ny station.

Flytta färjeterminal och industrihamnen (till utanför bilden) för att göra plats för Västerport.

*Bild 1.* Foto över kustlinjen, Varberg stad (Varberg 2016d).

Den pågående stadsomvandlingen i Varberg omfattas av stora förändringar bestående av flera sammanlänkade delar (se Bild 1). Idén om ett *tunnelbygge* har pågått sedan 1980-talet, först med dåvarande Banverket och senare med Trafikverket, men det är först sedan 2012 som det finns ett politiskt beslut om att genomföra denna omfattande förändring. Även om tunnelbygget av många ses som en välkommen lösning på det uppfattade problemet med att bygga dubbla spår genom staden, vilka i marknivå skulle skapa en barriär mellan vattnet och staden, finns också kritik mot denna lösning. Inledningsvis var kritiken bred, förklarar en av de politiker som vi har intervjuat, men under det senaste decenniet är det främst Föreningen Östra Spåret som är fortsatt kritisk till tunnelbygget. Föreningen bygger sin kritik främst utifrån ekonomiska argument men också utifrån ett riskresonemang kopplat till faran att bygga en tunnel vid kusten. Aktiva i föreningen förespråkar dubbla spår men att de i stället för en tunnel dras utanför, öster om stads kärnan och att Varbergs tågstation alltså förläggs en bit inåt landet. De menar att det är både en billigare och en säkrare lösning, likt de lösningar som har valts på orter som Laholm och Falkenberg.

Numera vittnar dock våra intervjupersoner om bred konsensus kring beslutet om att bygga tunneln enligt den plan som beslutats politiskt. Det finns egentligen ingen tydlig kritik mot projektet – förutom den som förs fram av Föreningen Östra Spåret – och alla andra vi har intervjuat uttrycker mer eller mindre explicit att de ser fram emot att projektet nu (äntligen) ska genomföras. En av de journalister vi har intervjuat menar till exempel att särskilt den yngre generationen Varbergsbor i dag tänker att ”ja, men bygg nu då så det bli klart någon gång” (journalist B, juli 2015). Några av dem flaggar dock för att kommunen ändå kan förvänta sig kritik och klagomål från invånarna i kommunen när bygget sedan väl är igång och konsekvenserna av stök och störningar i samband med ett så stort byggprojekt blir kännbara. En av de intervjuade politikerna berör också frågan om kostnader och förklarar att det både har varit och fortfarande är en negativ sida av tunnelprojektet.

Det kostar för mycket. Det är det som är den största kritiken. Det kommer att bli väldigt stökigt när man bygger om. Detta sker under en fyra-fem år, men fyra-fem år på 200 år är liksom en [kort tid], och stökigt har man det i alla städer. Var man än är så bygger man infrastruktur och det kommer vi att göra i vilket fall som helst, även i Varberg på olika sätt. Vi måste bygga om så att det är klart det kommer att vara stökigt under en period, så är det (politiker B, Varberg kommun, juli 2015).

*Hamnflytten* utgör också en central del i Varbergs pågående stadsomvandling, då denna flytt är en nödvändig förutsättning för att kunna bygga en ny stadsdel i centrala Varberg. En journalist som arbetar för lokaltidningen beskriver att hamnflytten uppfattas som oproblematiserad och att den i stort sett uteslutande diskuteras positivt utifrån att den gör hamnen tillgänglig för Varbergsborna.

[Hamnen har] Varbergsbor inte varit i kontakt med, den är ju stängd. Det är säkerhetsfrågor och tullfrågor och så [...] Förr i tiden kunde de gå ner och titta på båtarna och fiska men så är det ju inte längre. [Båtarna] får en bättre kaj och det är förbättringar för transport, alltså de slipper köra igenom staden där det är väldigt mycket trafik [...] Det är ju Sveriges största trävaruhamn med mycket frakt [...] [och det blir bättre för] Danmarksbåten. Det är ingen håll-igång-båt. Folk åker med bilarna för att de ska någonstans och det finns ingen anledning att den ska ligga i staden. Köra en långtradare genom staden, det är ingen som tycker är bra [...] Den ska finansiera sig själv. Jag antar det. Kommuninvånarna ska inte betala sånt (journalist A, Hallands Nyheter, september 2015).

Under årens lopp har emellertid flera idéer formulerats kring hamnens framtid i Varberg. En ursprungsidé var att endast förändra den del av hamnen där Stena-färjan har sitt läger. En annan idé var att flytta industrihamnen till en helt annan ort, men förslaget mötte stort motstånd, berättar en tjänsteperson. Intervjupersonen menar att de som drev arbetet helt enkelt inte förankrade den då planerade hamnflytten tillräckligt väl och att de berörda invånarna reagerade mycket starkt och kritiskt. I våra intervjuer med tjänstepersoner framträder bilden av att beslutet av att flytta hela Farehamnen, med både färja och industrihamn, tagit form på senare år och att detta förslag främst motiveras av att det då öppnas upp för en betydligt större yta att bygga nya bostadskvarter på.

Tidigare var det bara området närmast campus som skulle omvandlas. Färjan ligger där och den skulle flytta upp [mot Fare]. Så man skulle ha lite mer byggnader där nere [där färjan tidigare legat] [...] Men i det här nya principbeslutet [från 2012] då säger man att all hamnverksamhet ska då flyttas upp och komprimeras [till Fare]. Det betyder att hela [gamla färje- och hamn-] området kan bli ny stad. Så det var ett omvälvande beslut som politiken tog. (Tjänsteperson C, Varberg kommun, september 2015).

... alltså det är ju väldigt mycket fokus på att bygga ny stadsdel, tunneln och stationen. Det är på något sätt målet, hamnen är en bisak (Tjänsteperson D, Varberg kommun, september 2015).

Det är denna, mer expansiva plan som utgör grunden till den tredje förändringsidén i Varberg – den nya stadsdelen *Västerport*. Denna förändringsidé, som står i ett totalt beroendeförhållande till både Varbergstunneln och hamnflytten och därför ligger längst fram i tiden för genomförande, handlar om ett område där det fortfarande saknas detaljplan. Det finns därför inga beslut kring hur stor andel som ska vara bostäder i förhållande till annan verksamhet, vad för typ av bostäder som är aktuella eller om det ska finnas parker och kultur i området. Samtidigt uttrycks höga förväntningar, främst gällande den nya stadsdelen Västerport som av några intervjupersoner beskrivs i termer av ”första parkett” vid havet. Den nye planchefen Claus Pedersen säger till exempel i en intervju i *Varbergsposten* att Västerport innebär att:

Barriären ut mot havet försvinner. Det är inte många städer i Sverige som har så fantastiska förutsättningar. Det är viktigt att vi fyller den nya stadsdelen med ett bra innehåll (*Varbergsposten*, 2015-04-01).

Förväntningar har artikulats om att både skapa en bra ”mix” gällande boendeformer och lokaler (t.ex. bostadsrätter, hyreslägenheter, butiker och restauranger) men också grönska och offentliga rum. Några uttrycker att det finns en oro bland vissa medborgare för att den nya stadsdelen ska konkurrera ut de affärsverksamheter som finns kring det gamla torget och som framgångsrikt kunnat bevaras genom att motarbeta tidigare förslag om att bygga större köpcentra utanför stadskärnan (Politiker B, september 2015). Ytterligare en oro finns kring kostnaderna för de miljösaneringar som krävs för att utnyttja det gamla hamn- och industriområdet för bostadsbyggande.

## Kategoriseringars praktiska konsekvenser i Varberg

I detta avsnitt analyserar vi två olika aspekter utifrån ett kategoriseringsperspektiv, det vill säga konsekvenserna i form av både möjliggörande/inkludering och begränsande/exkludering av (A) det organisatoriska valet att kategorisera tre förändringar i ett gemensamt projekt, samt (B) valet att kategorisera Varbergs kommun genom visionen om ”Västkustens kreativa mittpunkt”.

### (A) Konsekvenser av skapandet av ”Stadsutvecklingsprojektet”

Beslutet att kategorisera de tre ovan beskrivna förändringsinitiativen som relaterade delprojekt i ett större stadsutvecklingsprojekt var långt ifrån givet och det har också fått en mängd konsekvenser – både positiva och negativa och mer eller mindre oförutsedda – vilka diskuteras i det följande (se Bild 2 för de tre delprojekten).



Bild 2. Bild från Varbergs kommuns hemsida över Stadsutvecklingsprojektet (Varberg 2016d).

## Resurser, uppmärksamhet och inspiration

Genom att samla de pågående förändringar i det nya Stadsutvecklingsprojektet skapades ett tydligt engagemang för vissa förändringsidéer som hade funnits länge inom kommunen. Tunnelprojektet hade diskuterats i flera årtionden och hade till slut påbörjats i Trafikverkets regi men hade inte behövt sammanfogas med vare sig en hamnflytt eller byggandet av en ny stadsdel. Det är dessutom svårt att driva det som ett helt eget projekt givet att en så betydande del av både ansvar och finansiering ligger på Trafikverket. Vad gäller hamnen hade det vid flera tillfällen funnits försök att förändra åtminstone delar av hamnens placering i Varberg men tidigare initiativ hade av olika anledningar inte genomförts. Vid något tillfälle förs dock idén fram om att sammanfoga det påbörjade tunnelprojektet med idén om att expandera området för bostadsbyggande i båthamnen genom att flytta både båt- och industrihamnarna västerut och därigenom skapa förutsättningar för att skapa en helt ny stadsdel. Som gemensamt projekt får förändringarna stor uppmärksamhet och resurser.

För att kunna arbeta med den stora stadsomvandlingen rekryteras först en chef från en annan del av Sverige. Det är denna tjänsteperson som skapar den nya projektorganisationen Stadsutvecklingsprojektet bestående av de tre delprojekten tunneln, hamnen och den nya stadsdelen. För varje delprojekt anställdes en projektledare samt några ytterligare medarbetare som tillhör den nya organisationen. En arkitekt rekryteras bland annat till den nyinrättade tjänsten som ”kreativ ledare” i Stadsutvecklingsprojektet. Tjänsten är en ny, ovanlig och något otydlig roll i dessa sammanhang. En tjänsteperson beskriver sin tolkning av rollen.

Det är ingen gängse roll som man kan slå upp i en bok och se [vad den innebär]. Vad kan man säga? Inspiratörsroll mycket. [Personen] är arkitekt i grunden så det är mycket om hus och utformning och känslor runt den nya staden (Tjänsteperson E, september 2015).

En annan tjänsteperson lyfter fram otydligheten med denna roll, men egentligen också för hela projektgruppen som arbetar med Västerport, då det saknats inriktning och politiska beslut för att över huvud taget kunna utveckla och visa upp förslag på stadsdelen utanför den egna delprojektgruppen. Vid tidpunkten för vår studie blev dock uppdraget tydligare.

Nu har vi lagt upp en tidplan för vad som behöver göras, äntligen. Så vi ska göra kvartersstudier, vi ska titta på exploateringsvarianter, högt, lågt och så där, det ska vi sätta igång med nu. (Tjänsteperson B, september 2015).

Tjänsten som ”kreativ ledare” skapade också artiklar i lokalmedierna. *Hallands Nyheter* publicerade en stor intervju med personen som innehar tjänsten med rubriken ”Han har hittat Varbergs DNA” och där han beskriver sin vision för Västerport med vikten av att bevara Varbergs blandade bebyggelse och att det ska vara ”vindlande gator där havet skymtar mellan husen och torgen” (*Hallands Nyheter*, 2015-05-16).

De flesta av de personer som rekryteras till Stadsutvecklingsprojektet kommer utifrån och är alltså nyanställda tjänstepersoner i Varbergs kommun. Externrekryteringar är överlag ett karaktärsdrag i kommunen och flera intervjupersoner vittnar om en förändrad personalsammansättning där tjänstepersoner flyttar mellan kommuner i mycket högre utsträckning än tidigare. För Varbergs del märks det på att flera av de intervjuade tjänstepersonerna beskriver att de tidigare har arbetat i en större kommun men sedan sökt sig till Varberg som haft behov av att öka personalstyrkan inför de pågående förändringarna.

Av beskrivningen så här långt kan vi dra slutsatsen att den ursprungliga idén att lägga järnvägsspåret i en tunnel och därefter idén att flytta färjehamnen en bit bort och därmed möjliggöra byggande av bostäder på en mindre yta, genom skapandet av Stadsutvecklingsprojektet ledde till att förändringsplanerna i Varberg expanderade kraftigt och nya resurser lades på att förverkliga dessa planer. Projektorganisationen som skapades, med den nya rollen som kreativ ledare och många nyrekryteringar från andra kommuner, följde dock inte gängse normer och vissa projektanställda ställde sig frågande till att kommunen satsade så stort på just den nya stadsdelen samtidigt som det var svårt att arbeta praktiskt i just detta delprojekt beroende på avsaknaden av politiska beslut om dess inriktning. Andra aspekter gör det mer problematiskt för kommunen i organiseringen av de tänkta förändringarna. En sådan utgörs av att kommunen väljer en matrisorganisering där det nyskapade projektet organiseras utanför den ordinarie kommunala verksamheten.

### Den problematiska matrisorganisationen

Det nya Stadsutvecklingsprojektet har endast ett fåtal anställda och måste vid behov köpa in kompetens och resurser från själva linjen (förvaltningen). Här kan det lätt uppstå en konkurrenssituation där linjeorganisationen kan vilja prioritera ordinarie arbetsuppgifter och vara mindre benägna att låta anställda arbeta i sidoverksamhet av stadsutvecklingsprojektets karaktär, som en intervjuperson beskriver på följande sätt.

Det här är ju den klassiska matrisorganisationen på det sättet att projektet inte anställer individer utan tar in resurser via linjen [...] Det som är en utmaning är när en förvaltningsorganisation helt plötsligt ska gå över och kunna leverera resurser till ett projekt och det är där konflikterna uppstår. Projektledaren upplevs som en konkurrent till linjeförvaltningschefen och resurserna får dubbla ledare och linjen tycker att projektet tar för stor plats och allt vad det är. Det tar tid för en förvaltningsorganisation att vänja sig vid att arbeta tillsammans med ett projekt (Tjänsteperson A, Varberg kommun, september 2015).

Särskilt problematiskt, förklarar samma intervjuperson, var det inledningsvis när de tre delprojekten inte hade en egen budget och därmed hade små möjligheter att köpa den kompetens och de resurser som de behövde. Några av de intervjuade tjänstepersonerna, särskilt de som sedan tidigare har mångårig erfarenhet från kommunalt arbete i storstäder som Göteborg och Stockholm, lyfter fram att man i Varberg inte är van vid att arbeta med denna typ av stora projekt och därför saknar kunskap, organisatoriska rutiner och strukturer för att genomföra Stadsutvecklingsprojektet och menar att många av de problem och frågor som uppstår tenderar att lösas ad hoc allt eftersom.

En slutsats som kan dras av att organisera projekt utanför linjeorganisationen är att det inte är ovanligt att problem och spänningar, som de vi identifierar i Varberg, uppstår. Däremot spelar det roll att det är just dessa tre projekt som sammanfogas till en helhet i Stadsutvecklingsprojektet. Flera intervjupersoner lyfter också fram att det finns ett antal specifika utmaningar som har att göra med att de tre delprojekten i Varberg inte har likvärdig status, att de befinner sig i olika tidsfaser, att de lyder under olika ansvarsförhållanden, och att de får olika mycket uppmärksamhet bland annat i form av politiska beslut och personella resurser, vilket i sin tur gör det svårt att få förändringsprocesserna att fungera som ett projekt.

## Upplevda svårigheter att anpassa ideal till praktik

Flera av de intervjuade tjänstepersonerna tydliggör just att Stadsutvecklingsprojektet egentligen inte handlar om ett ”riktigt” projekt med tre ”riktiga” delprojekt och att idén om att driva arbetet utifrån en organisatorisk projektmodell därför inte fungerar. Initialt saknades till exempel projektbeskrivningar och tydliga projektmål för respektive delprojekt. Särskilt problematiskt upplevs det i tunnelprojektet eftersom Varberg kommun där endast är en samverkande part – tunnelprojektet ligger främst under Trafikverkets ansvar och ledning (se Trafikverket, 2016). Tunnelprojektet handlar således inte om kommunens planering utan är ett statligt genomförandeprojekt under projektledning av Trafikverket som också finansierar 80 procent av projektet. Övriga medverkande är Varberg kommun (som går in med 20 procent medfinansiering) liksom Jernhusen och Region Halland. Trafikverket har stor vana vid att driva denna typ av projekt med hårt pressat tidsschema. En politiker beskriver hur Trafikverket ”kör på” och kräver besked gällande olika detaljer, vilket uppfattas som en rejäl utmaning för kommunen.

De har ju sin organisation och är vana att köra sådana här projekt. De kör på vill ha besked – dunk, dunk, dunk – och det gäller att vi kan leverera det för att inte försinka projektet helt enkelt. Det är en rejäl utmaning för det är många stora detaljplaner [som krävs för att] de ska göra sin järnvägsplan. Det är väldigt mycket som de förväntas (Politiker A, september 2015).

En tjänsteperson beskriver på liknande sätt samarbetet med Trafikverket där kommunens roll främst är att reagera på Trafikverkets krav.

Det som kommunen ansvarar för är detaljplanerna. Det är egentligen den enda tydliga leveransen i projektet. Vi ska leverera detaljplanerna för att möjliggöra för järnvägsprojektet [...]. Det är en utmaning i sig att försöka tygla Trafikverket, för Trafikverket är vana att köra sina grejer (Tjänsteperson A, Varberg kommun, september 2015).

I vår intervju med en tjänsteperson på Trafikverket får vi motsvarande bild av samverkansprojektet Varbergstunneln. Intervjupersonen menar att trots att samarbetsklimatet mellan myndigheten och kommunen är gott så finns alltid en risk i den här typen av stora projekt – där Trafikverket ansvarar för lejonparten av utförandet – att den mindre parten känner sig överkörd.

Jag tycker att det fungerar väldigt bra med kommunen och sen är klart att det finns frågor där man kan ifrågasätta våra roller också om vi är tillräckligt tydliga i allting, och just det här med samverkan, ska man vara med till exempel från kommunen, jag tror att kommunen nog ibland kan uppleva att de kanske önskar att de kunde vara med lite mer [aktiva]. Vi har varit lite så där, [ja] stängt någon dörr där kanske (Tjänsteperson Trafikverket, september 2015).

Ett par intervjupersoner uttrycker att Stadsutvecklingsprojektet snarast bör förstås som ett sätt att marknadsföra förändringarna. Projektkategoriseringen erbjuder möjligheter att enkelt kommunicera omvandlingsarbetet till medborgare och andra intressenter i och utanför kommunen.

Med hänvisning till etablerade föreställningar och ideal om vad ett ”projekt” är, utmanas med andra ord arbetet i det nyskapade stadsutvecklingsprojektet genom negativa reaktioner från medarbetare om att det inte är ett ”riktigt” projekt – inledningsvis finns inga projektdirektiv, inga egna budgetar för de tre delprojekten, det saknas tydliga politiska beslut om inriktningen på respektive projekt och för dem tillsammans och det råder därför oklarhet om vad som ska produceras i de respektive delprojekten. De tre delprojekten har också helt olika tidshorisonter och är inte i fas med varandra. En av de intervjuade tjänstepersonerna beskriver att arbetet –

ungefär ett år efter att projektorganisationen skapades – fortfarande i hög grad handlar om testa sig fram organisatoriskt och försöka få styrfart (tjänsteperson E, september 2015).

### Att hamna i strålkastarljuset respektive i skuggan

Det är tydligt att de tre delprojekten inte ges samma uppmärksamhet, även om uppmärksamheten kring projektet som helhet ökat avsevärt sedan de tre förändringsprocesserna kopplades samman. Västerport tycks utgöra en ”magnet” gällande uppmärksamhet och kommunikation och det är också kring den nya stadsdelen som medborgardialoger inom ramen för stadsutvecklingsprojektet genomförs. Den centrala ställning som Västerport har för hela Stadsutvecklingsprojektet uttrycks också genom att projektledaren för Västerport dessutom har ett slags helhetsansvar för alla tre projekten. Trots det långa tidsperspektivet är det över huvud taget det delprojektet som har flest personer heltidsanställda på Stadsutvecklingsprojektet. Det finns också röster i våra intervjuer som menar att projektet Västerport egentligen ”riggades upp” för snabbt och att ”det har suttit folk i ett och ett halvt år och inte kunnat jobba effektivt” (Tjänsteperson B, Varberg kommun, september 2015). Gruppen som arbetar med just Västerport har periodvis upplevt sig begränsade, och mer eller mindre ”förbudna”, att visa upp förslag utanför projektgruppen, eftersom dessa skulle kunna uppfattas som styrande för medborgare. I våra intervjuer framträder därför också en viss frustration eftersom mycket arbete läggs på att rita och illustrera tänkbara förslag samtidigt som det är svårt att ta arbetet vidare i nuläget och det alltså inte är möjligt att visa någonting utanför projektgruppen.

Hittills har vi i projektet haft ett problem med att vi är så tidigt ute [men] vi har inget kul att visa. Politiken [...] har å ena sidan sagt att det är jätteviktigt med dialog och samtalet med medborgarna, men vi får absolut inte visa någonting. Där har vi suttit, så då har vi bett dem om hjälp – ”Kan inte ni tala om hur det ska bli?”. Det kan man göra lite grann så där. Men nu har vi haft [medborgardialog] och de vill få en reaktion tillbaka – ”Hur tog ni emot våra synpunkter?”. Och det är väl kanske det här som är projektets problem, att ledningen högst upp har haft lite problem med att de tycker att vi jobbar för fort. (Tjänsteperson B, september 2015).

I våra intervjuer med kommunledningen och med politiker är samtidigt Västerport det som driver våra samtal framåt och som verkar vara det som skapar intresse och förväntningar kring Stadsutvecklingsprojektet. En utgångspunkt som målas upp är att Varberg är en tillväxtkommun som redan idag har bostadsbrist. Ett helt nytt bostadskvarter – dessutom på ett centralt och attraktivt läge – skulle enligt detta resonemang innebära välkomna bostäder. Att göra hamnområdet tillgängligt med strandpromenad, kanske caféer, restauranger och parker lockar också. Kommunen har också i detta tidiga skede hämtat inspiration från andra stadsutvecklingsprojekt, exempelvis i Malmö och Oslo, och en särskild seminarierie har etablerats för att hämta intryck utifrån och skapa diskussion om Västerport (ex. Varberg, 2015e).

Under våren 2014 höll konsultbolaget Sweco på uppdrag av kommunen omfattande medborgardialoger om just Västerport. I de skrifter och dokument som Sweco tagit fram från det arbetet i Varberg, liksom i de intervjuer som gjorts med inblandade konsulter, framställs resultaten från samtliga workshops och fokusgrupper som mycket framgångsrika. Det är också en bild som vi får bekräftat av flera av intervjupersonerna på kommunen. Bilden som framträder är samstämmig och visar på att dessa dialoger har skapat en positiv start för stadsplaneringsprojektet, även om själva dialogerna enbart handlar om ett av delprojekten, Västerport, och då på en mycket abstrakt nivå eftersom det fortfarande saknas detaljplaner och arbetet i projektet beskrivs i termer av förstudie.

Resultaten från medborgardialogerna presenteras i två rapporter: En lite mer omfattande skriven av Sweco (2014) och en mer sammanfattande, kortversion av kommunen ”Tillsammans skapar vi världens bästa Varberg” (Varberg 2014). I den sammanfattande versionen presenteras kortfattat Varbergsbornas syn på staden idag och inför framtiden och de utmaningar och möjligheter som de ser. Rapporten avslutas med ett antal fokusområden som identifierats under dialogerna och som är tänkta att vara vägledande i det fortsatta arbetet med Västerport: Fokusområde A: Variation för integration; Fokusområde B: Vardagslogistik som förenklar och förenar; och Fokusområde C: Blått och grönt visar vägen. Det har också skapats en slags katalog där kommunen har listat alla förslag från medborgarna om Västerport. I ett par av intervjuerna lyfts också denna katalog fram som något användbart som kan inspirera arbetet framöver.

... sen har dialogen varit väldigt nyttig för oss i andra avseenden, det handlar ju helt enkelt om, det är ju ett vitt papper, vad ska stadsdelen innehålla, vem ska tycka om det? Nu har vi bett alla att tycka och så har vi nu en katalog på fantasifulla, både praktiskt genomförbara och helt omöjliga grejer, men jättebrokig lista [...] och det har väl styrkt oss i uppfattningen om att alla faktiskt vill ha ett väldigt blandat innehåll (Tjänsteperson B, Varberg kommun, september 2015).

De intervjuade konsulterna uttrycker vidare att de är imponerade över hur ”modig” kommunen är som vågar ta i dessa frågor i ett så tidigt skede. Det beskrivs som modigt att i en medborgardialog våga erkänna problemen med en ”delad stad” som blivit effekten av att stadskärnan ligger separat och avskuren från kusten genom järnväg och hamn. Det beskrivs också som svårt (men bra) att genomföra medborgardialog i ett så tidigt skede då diskussionerna endast kan bli principiella och handla om värderingar som ”Vad tycker du är bra och värdefullt med Varberg?” och ”Vad vill du se i Varberg om 30 år?” (snarare än att ha åsikter om specifika byggnadsförslag osv) – inga ”skarpa frågor” som en konsult uttryckte det. Samtidigt – vilket även vissa av intervjupersonerna också bekräftar – är det relativt ”riskfritt” att skapa dialog i ett tidigt skede då innehållet måste bli av mer abstrakt och framtidsorienterad karaktär. Det är svårt att se att inte de flesta Varbergbor skulle uppleva det som något positivt att få vara med och tycka till om vad som ska ingå i den nya stadsdelen som ska byggas vid hamnen. En tjänsteperson beskriver dialogernas inriktning på följande sätt.

[Konsulten] frågade om hur [medborgarna] upplevde [Varberg]. Till exempel frågade de efter positiva upplevelser när det gäller platser i staden, och andra kanske lite mer negativa känslor för vissa platser. För att få en bild av vad människor i Varberg upplever idag som bra eller mindre bra och vad man skulle vilja ta med sig in [i framtiden]. Fokus var så klart på det här nya området och vad det är för värden, känsla och innehåll vi vill ha på den platsen. Det är ju en väldigt, väldigt tidig form av dialog [...] [Så det var] inte en dialog om tunnelns [eller hamnens] vara eller icke-vara. Det var inte det [som] det handlade om. Det var vi jättetydliga med. [...] (Tjänsteperson J, september 2015).

En annan av de intervjuade tjänstepersonerna beskriver inte kommunen i termer av ”modig” utan tvärtom som ”rädd” och att arrangerandet av dessa medborgardialoger, trots det tidiga skedet, gjordes för att undvika kritik lik den som kom fram i samband med det tidigare förslaget om att flytta industrihamnen till Värö.

[Kommunen] drog igång [denna plan om att flytta hela industrihamnen till Värö kring 2010-2011] med glatt humör. Men det blev alldeles för stort – det blev rakt in i väggen. De fick så mycket smäll av befolkningen [där]. Man gick för fort fram. Man förankrade inte. Där uppstod behovet att vi måste ha medborgardialog och vi måste börja med ett vitt papper [...] Det har blivit en slags skräck att visa något som blir fel. Det har hämmat vårt arbete [...] Första året har vi inte fått rita



något, så det har varit att trampa vatten” (Tjänsteperson B, Varbergs kommun, september 2015).

Situationen ser alltså annorlunda ut för projektet med ansvar för hamnflytten. En planerad hamnflytt har orsakat intensiv diskussion i ett tidigare skede, men efter att ha blivit en del av Stadsutvecklingsprojektet där hamnflytten gavs en ny inriktning, är detta inte något som diskuteras med medborgare. Det har visserligen hållits medborgardialoger i samband med ett tidigare förslag att flytta hamnen till Värö, men inom ramen för det gemensamma Stadsutvecklingsprojektet hålls inga sådana dialoger om hamnen. När det gäller hamnflytten saknas även ett detaljerat inriktningsbeslut och i det nuvarande beslutet från 2012 finns heller inga anvisningar om finansiering för vare sig flytt av Stena-färjan eller industrihamnen. Samtidigt är det en viktig arbetsplats i kommunen med fler än 5000 arbeten och skogsföretaget Södra vilket knappt diskuterats alls, vare sig bland tjänstepersoner, politiker eller i media. Färjetrafiken diskuteras inte heller i vårt material, vilket skulle kunna vara något mer väntat givet att lastbilstransporterna som görs genom färjan till Danmark inte skapar arbetstillfällen för kommunen på samma sätt som industrihamnen; det handlar om ett antal lastbilar som några gånger per dygn stannar till två timmar och sedan försvinner iväg (Tjänsteperson D, Varberg kommun, september 2015). Däremot har färjan ett stort symbolvärde i Varberg, som en tjänsteperson beskriver.

Det är en väldig symbolfråga för Varberg har jag lärt mig. Färjan kommer på kvällen och det är västersolen som går ner. Det är häftigt. En lång strandpromenad här nere och färjan kommer och går. Man ställer klockan efter [...] Många av dagens 40-50 åringar, på den tiden det var tax-free, åkte de ju och festade här och vart på diskotek fram och tillbaka. De har sin ungdom knuten [till dessa minnen] (Tjänsteperson D, Varberg kommun, september 2015).

Även tunnelprojektet hamnar i skymundan i jämförelse med den uppmärksamhet som Västerport får, både bland politiker och tjänstepersoner och i lokalmedia och gentemot allmänheten. De dialoger som förs om tunnelprojektet hålls främst av Trafikverket. En tjänsteperson som arbetar med tunnelprojektet beskriver också att frågorna inom detta delprojekt inte är relevanta för kommunens medborgardialoger, vilka snarare fokuserar på Västerport.

Vi har de här ytorna [pekar på ritning]. Här är för regionbuss och här är för stadsbussar. Här parkerar man cyklar. Här är bilparkering. De här ytorna krävs. Så här stor stationsbyggnad kan vi acceptera att bygga och så här vill vi att stationsområdet ska fungera. Och det ser jag väl inte att medborgardialogen är så stor del i det, utan jag tänker att medborgardialogen mest är mot Västerport och den nya staden. (Tjänsteperson E, september 2015).

Ett genomgripande drag i hur Stadsutvecklingsprojektet organiseras och till exempel de medborgardialoger som kommunen arrangerar under 2014 är, förutom de abstrakta frågorna om en distanserad framtid och inriktningen på Västerport, just närvaron av den från 2011 nya visionen ”Varberg – västkustens kreativa mittpunkt”. Våra intervjuer vittnar om att det verkar vara självklart att visionen ska användas som utgångspunkt för medborgardialogerna som ett sätt ge riktning åt de kommentarer och synpunkter som önskas. I nedanstående avsnitt redogör vi för kategoriseringen av Varberg som en ”kreativitetens mittpunkt” och hur denna kategorisering har påverkat kommunens arbete med Stadsutvecklingsprojektet.

### *(B) Visionen om ”Det kreativa Varberg” – framtidsidé som skapar handlingsutrymme*

”Kreativ mittpunkt” och ”kreativitet” är centrala begrepp i den vision som togs i kommunen 2011. Kategoriseringen av Varberg som en ”kreativ mittpunkt” öppnar upp för lite olika

tolkningar och engagemang och som vi visar i det följande var en tanke med den nya visionen att den skulle påverka kommunens mål och kommande inriktningar på ett genomgripande sätt. Ur ett kategoriseringsperspektiv kan man säga att skapandet av denna vision, som initierades genom diskussioner mellan kommunen och näringsidkare kan förstås som ett försök att förändra sättet som kommunen ser på sig själv och den identitet man önskar kommunicera. Precis som kommunen själv kommunicerar på sin hemsida, så är visionen tänkt att påverka det interna arbetet men också utgöra ”en ledstjärna som hjälper oss att gå åt samma håll” och vara ”styrande för kommunens utveckling som helhet och i kommunens arbete ska visionen vara vägledande i allt från målformuleringar till handlingsplaner”. Ett annat sätt att formulera detta är att kategoriseringen av Varberg som en kreativitetens mittpunkt är tänkt att skapa ”looping effects” på dem som kategoriseras enligt visionen.

### Bred acceptans för attraktiva värden

Varberg är inte den enda kommunen i Sverige som på senare år formulerat en vision. Det tycks också ha funnit en slående enighet om förslaget att formulera en sådan, men också om inriktningen att sätta begreppet kreativitet i centrum för visionen. En tjänsteperson beskriver bakgrunden till att kommunen drog igång en arbetsgrupp med syftet att utveckla en vision.

2010 var Varberg också utsedd till årets tillväxtkommun, och i det sammanhanget så [...] var det en hel del aktiviteter med näringslivet och vid några av de där så kom det upp ifrån det lokala näringslivet att vi borde ju ha en gemensam vision och det där nappade vårt nya kommunalråd på och han bestämde rätt så snabbt när han tillträdde att vi skulle göra ett visionsarbete helt enkelt, så det var på uppdrag av vårt nya kommunalråd. En vision för att också ha som utgångspunkt för mål och inriktningar (Tjänsteperson F, Varberg kommun, september 2015).

En projektgrupp tillsattes för att undersöka vad kommunanställda och medborgare i stort ansåg var Varbergs centrala och önskvärda egenskaper. I det material som samlades in och sedan diskuterades i kommunstyrelsen var ”kreativitet” men också ”havet” några aspekter som uppfattades återkomma. Tillväxt var också ett mål som formulerades i detta sammanhang och ett antagande tycktes växa fram om att tillväxt möjliggörs genom att locka till sig kreativa människor. Arbetet med att formulera den slutliga visionen gick på bara två dagar och det rådde stor enighet om den slutliga versionen (Tjänsteperson F, september 2015) som förutom själva visionsformuleringen består av en uttryckt verksamhetsidé och ett förhållningssätt (se Bild 1).

#### *Vision*

**Västkustens kreativa mittpunkt** - Varberg har unika möjligheter med sitt läge, havet och naturen. För att utnyttja den fulla potentialen ska Varberg utvecklas till ”Västkustens kreativa mittpunkt”. För att lyckas krävs nytänkande, framåtanda, kunskap och mod. Visionen skapar förutsättningar för tillväxt i hela kommunen och en fantastisk livsmiljö.

#### *Verksamhetsidé*

Vi ska förenkla människors vardag och inspirera dem att uppnå sina drömmar.

#### *Förhållningssätt*

**Hållbarhet** - Vi ska tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

**Delaktighet** - Vi har ett öppet klimat och ett inkluderande förhållningssätt som kännetecknas av mångfald, inflytande och omtanke. Tänk, tyck, fråga! Delaktighet är en av visionskonceptets viktigaste beståndsdelar.

Bild 1 Vision Varberg 2025 (Varberg 2016f)

Konsulten som anlätades för att hjälpa kommunen att utveckla en vision beskriver en önskan från kommunledningen att markera en ny era genom ett förändrat politiskt ledarskap och att ledningen uttryckte att de särskilt attraherades av mål- och visionsstyrning. En projektgrupp fick i uppdrag att undersöka vad kommunanställda liksom medborgare i stort uppfattade som Varbergs mest centrala och önskade karaktärsdrag. I det material som samlades in av projektgruppen och sedan diskuterades inom kommunledningen var bland annat begreppen ”kreativitet” och ”hav” återkommande. Tillväxt var också ett mål som artikulerades i materialet. Ett antagande som uttrycktes under dessa diskussioner var att tillväxt möjliggjordes genom att attrahera kreativa människor, eller som ovan nämnda konsult uttryckte sig: kreativitet leder både till tillväxt och kvalitet. Konsulten förklarar att ”det här med kreativitet kom upp ganska tidigt. Man tänkte sig att utifrån att kreativitet skapar tillväxt och att kreativitet skapar kvalitet i kärnverksamheten” (konsult A, februari 2016).

Arbetet med att formulera själva visionen utifrån det insamlade materialet (se figur 1) beskrivs ha tagit bara två dagar och stor konsensus uppstod för det slutliga förslaget bland de politiker som deltog i den två dagar långa workshopen (tjänsteperson F, Varberg, september 2015). Konsulten fortsätter att beskriva idén bakom visionen.

De hade en idé att ”Vi vill attrahera kreativa företag, kreativa medarbetare, kreativa näringar – vi vill ha ett varumärke som säger att Varberg är en kreativ plats. Och det attraherar vissa [människor]. Vissa känner igen sig direkt i det (konsult A, februari 2016).

### Västerport – ett sätt att realisera visionen?

När vi intervjuar en journalist på *Hallands Nyheter* om visionen och dess betydelse blir svaret att det främst är en ”pappersprodukt” för internt bruk i kommunen och inget som påverkar medborgare och därmed behöver granskas närmare av medierna.

[Visionsdokumentet] kanske är viktigt för dem, för att känna att de har det i ryggen när de planerar. Men det är ju en pappersgrej på något sätt. Det är inget som påverkar folk [...] Man kan ju tycka att det är pengar i sjön. Det är ett abstrakt projekt som har med deras arbetsmetoder att göra, som vi inte direkt lägger oss i (Journalist A, *Hallands Nyheter*, september 2016).

Flera av den intervjuade tjänstepersonerna i kommunen ger dock en helt annan bild av visionen och menar att den är central och verkligen påverkar hur anställda resonerar och agerar och får konsekvenser för vilka förslag som får gehör i det kommunala beslutsfattandet. En person hävdar till exempel att den nya visionen varit avgörande för beslutet att börja jobba i Varbergs kommun.

För mig var [visionen] en av anledningarna till att jag skrev på [anställningsavtal här] kan jag säga. Så pass stark tyckte jag att den var. Man har haft tidigare visioner också. Man har haft någon som spände fram till 2015, som är avslutad nu i princip, men inte med den digniteten [som den nya visionen från 2011]. [...] I min vardag och runtomkring mig så är den väldigt levande (Tjänsteperson G, Varberg kommun, september 2015).

En annan tjänsteperson bekräftar den bilden och menar att den spelar roll inte minst i rekryteringssammanhang, även om det inte är möjligt att leva visionen alltid i vardagen.

Jag möter inte dagligen kanske men ofta folk som är relativt nyanställda i kommunen som säger att anledningen till att jag valde Varberg var för visionen, sen kan man bli desillusionerad när man väl har börjat jobba, för det är ju inte alltid som vi är en sån, som vi går emot eller andas... (Tjänsteperson F, Varberg kommun, september 2015).

En tjänsteperson som arbetar med tunnelprojektet beskriver att det är svårt att bygga en järnvägsanläggning utifrån en vision om den ”kreativa mittpunkten” men att man genom diskussioner med arkitekter ändå har kommit fram till att det vore bra att fundera på några karaktärsord som ska präglade olika lösningar för gestaltningarna av stationshuset och området omkring det (Tjänsteperson A, september 2015). Personen berättar om hur kommunstyrelsen och politiker i samband med en workshop fick i uppgift att arbeta fram sådana karaktärsord som ska vara vägledande i stationsarbetet. Arbetet resulterade i fyra ord (levande; hav; grönska; och sten) som Varbergs politiker är avsändare till och tjänstepersoner har arbetat fram bilder och skrivit texter till för att arkitekterna ska kunna förstå tankarna och ha användning för detta i sitt arbete.

Särskilt tydlig blir betydelsen av visionen och tankarna om kreativitet och tillväxt hos de anställda när det gäller planer och förslag om Västerport: ett nytt bostadskvarter möjliggör för nya invånare att flytta in till Varberg då det lockar med attraktiva bostäder och skapar möjligheter att förlägga även annat i området utöver bostäder. Vi kan således se att visionen skapar handlingsutrymme för en viss typ av initiativ och aktiviteter. I ett par av intervjuerna florerar tankar och idéer om att det kanske kan skapas internationellt samarbete med något universitet eller museum eller liknande.

Vi är ute efter de kreativa näringarna som bygger på människors kreativitet. Kultur är en del av det. Kunskap är en annan del där man kanske lyckats etablera någon filial till något stort universitet, gärna internationellt med kunskapspets i något område. Jag tror mycket på det. Just nu håller vi på att förbereda en workshop med kommunstyrelsen om ett inriktningsbeslut om det fortsatta arbetet. Då pratar vi om Västerport som en mötesplats för kunskap och kultur och kreativitet [och] inte bara ett bostadsområde. Vad kan det här bidra till vår vision, om vi nu får tillåtelse att vara proaktiva och gå ut och [söka] aktörer som vi tror skulle vara häftiga att etablera här. (Tjänsteperson C, Varberg kommun, september 2015).

Samma tjänsteperson fortsätter att ge exempel på önskade aktiviteter som anknyter till idéerna om tillväxt och kreativitet i form av högutbildad arbetskraft som flyttar eller pendlar till kommunen.

Idag är det 5000 eller 6000 som pendlar ut från Varberg varje dag och 5000 som pendlar hit [och] vi vill jobba vidare på det egentligen. Vi vill [att företag ska] kunna etablera huvudkontor i anslutning till stationen [så att vi] får högutbildade människor att komma från Göteborg och jobba här i Varberg till exempel. Vi har väldigt många unika Varbergsföretag – Nilsson Shoes, Scorett och Vagabond om vi bara pratar skomarknaden – så det finns alla förutsättningar men då kräver det verkligen att man jobbar tydligt mot det (Tjänsteperson C, Varberg kommun, september 2015).

Flera av de intervjuade tjänstepersonerna betonar att den nya visionen har betydelse för deras arbete generellt och Stadsutvecklingsprojektet specifikt. En tjänsteperson som arbetar i två olika positioner beskriver att visionen är närvarande i hennes arbete oavsett vilken hatt hon har på sig och menar också att det kommer att bli tydligare och mer exakt hur visionen spelar roll i projektet i samband med att det nya inriktningsbeslutet kommer – där är visionen en grundpelare.

... hur den spelar roll exakt i detta arbete, får vi veta på bland annat det här nya inriktningsbeslutet där den är en av grunddelarna, där vi påminner politiken om vår vision, och i förhållande till det, hur inriktningen för Västerport ska se ut [...] Det kan ju vara nyskapande arkitektur eller nya boendeformer eller annan användning av lokaler, nya dagvattenlösningar... (Tjänsteperson E, Varberg kommun, september 2015).

Flera andra av de intervjuade personerna i kommunen menar också att visionen spelar roll. En av de intervjuade politikerna menar att den finns ”överallt” i de vardagliga diskussionerna.

Ja, den är nästan, ibland blir jag nästan full i skratt för är det någonting som känns nästan lite omöjligt, så hänvisar man till visionen alltså våga, och mod och kreativitet och så där, och testa gränser och så vidare, så den hänvisas till i alla sammanhang skulle jag vilja säga, galna som tråkiga höll jag på att säga, den är med överallt (Politiker A, Varberg kommun, september 2015).

Som vi redan tidigare diskuterat, fick Västerportprojektet en särskilt framträdande plats i det nya Stadsutvecklingsprojektet, medan både hamnen och tunneln hamnade något i skymundan. En möjlig delförklaring till den uppmärksamhet och särskilda status som Västerport fick i detta sammanhang är att detta delprojekt passade väl in i visionen att bli en kreativitetens mittpunkt. När visionen diskuteras mer specifikt i våra intervjuer är det främst fokus på kreativitet och att ha mod att göra nytt och annorlunda; att våga. Ett par av de intervjuade tjänstepersonerna berör även två av nyckelorden som uttrycks i visionen, nämligen *hållbarhet* och *delaktighet* och beskriver dessa två som visionens *värdegrund*. En av dem utvecklar sina tankegångar specifikt när det gäller delaktighet och menar att det inte fungerar helt tillfredsställande i kommunen för tillfället och att det är något som de borde arbeta mer med.

I visionen pratar vi mycket om det här med delaktighet. Det kan jag säga överhuvudtaget sen 2011 då vi fick den här visionen så har man pratat mycket om delaktighet. Det tror jag generellt sett i kommunen att vi kan känna, väldigt många av oss, att vi skulle jobba mer med [...]. Vi har hoppats att vi ska kunna jobba med dialog på olika sätt i hela den här processen [med stadsutvecklingsprocessen]. [...] Det har varit politikernas önskan att vi ska jobba med dialog och delaktighet från tidigt i processen och på olika sätt genom hela projektet [...] [Men] jag tänker i projektet i stort, och på sikt, hur håller man intresset uppe hos medborgarna? Jag tänker mellan de här dialogerna så är det väldigt viktigt att man har utåtriktad information och att man hittar sätt att berätta utan att trötta ut människor (Tjänsteperson J, september 2015).

Utifrån vårt material går det sammanfattningsvis att dra slutsatsen att visionen, och inte minst begreppet kreativitet, i hög grad kommit att bli närvarande i politikernas och tjänstepersoners vardag.

### Få motståndare eller avvikande röster gör sig hörda

Behovet av tillväxt och hur en ökande befolkning kopplas till den rådande bostadsbristen i Varberg är också något som återkommer i flera av våra intervjuer. Tillväxt är något som tas för givet både i visionen och så även bland våra intervjupersoner och givetvis något som ytterligare förklarar det stora intresset för just Västerport. Endast en av tjänstepersonerna reflekterar över att tillväxten inte kan tas för given och förklarar att ”idag säger man ju att det är en väldig efterfrågan på bostäder, [men] vi behöver ju inte vara 100 % säkra på att det är det 2020” (Tjänsteperson D, september 2015). Samma person utvecklar sina tankegångar ytterligare kring detta.

Jag vet inte om jag [är] pessimist eller vad det är, men man kan ju aldrig vara säker. Det är både att det ska finnas folk som faktiskt vill bo här och att det finns ekonomiska, bostadsbubblor och annat. Jag menar, man vet aldrig vad som kan inträda riktigt. Saker och ting förändras ju över tid – [det har jag] som har varit med hyggligt länge lärt mig (Tjänsteperson D, september 2015).

En numer pensionerad politiker uttrycker också en kritisk hållning och menar till exempel att visionen och den pågående stadsutvecklingen inte alls speglar den Varbergska identiteten. Personen ser en förklaring till att acceptansen för den nya visionen planerna för Västerport ändå har stärkts i den pågående förändringen i kommunens personalstyrka, med omfattande

rekryteringar av tjänstepersoner från andra orter än Varberg. Intervjupersonen ställer sig i detta sammanhang också kritisk till hamnflytten och därmed skapandet av Västerport då denna utvidgning av staden riskerar att förändra den traditionellt småskaliga stadskärnan som, enligt intervjupersonen, fungerar just för att den är koncentrerad till några kvarter.

Sprider man ut [den centrala staden] för mycket så blir det inte den kreativa massan, och det tycker jag är, efter Varbergska mått mätt med den här historiska traditionen, att då är det väsentligt att man vidmakthåller den Varbergska identiteten. Och det gör man inte nu. (Politiker B, september 2015).

Personen ser det vidare som ett problem med utvecklingen som lett till att ”politiken sitter idag i baksätet i bilen och tjänstemännen styr”. Ett följdproblem, fortsätter intervjupersonen, är att arbetet med att utveckla den nya visionen gjordes med hjälp av ett konsultföretag vilket gjort den attraktiv på ett generellt sätt, men som inte ”framhäver Varbergs egen särart, att vi har en egen identitet för det är det som är det unika” (Politiker B, september 2015).

Konsulten som anlätades av Varbergs kommun för visionsarbetet beskriver också att viss kritik uppstod när visionen publicerades 2011, men förklarar samtidigt att en vision inte kan tillfredsställa alla; det är inte syftet med en vision.

Massmedia, enskilda medborgare och enskilda medarbetare som inte har varit med i processen kan bli provocerade och tycka ’Jaha vadå kreativ, vi har ju faktisk lagstiftning vi ska följa. Jaha vi ska bli en kreativ mittpunkt, men de äldre då, eller barnen i förskolan?’ Men det är omöjligt att få alla att känna delaktighet och acceptans kring en vision. Det är inte riktigt det syftet med visionen är heller [...] Min förändringsfilosofi är att du förändrar inte en kommun genom att sätta fokus på allt. Lyckas du sätta fokus på en fråga och verkligen är framgångsrik på den frågan så får det spin off effekter på massa andra områden också [...] Man måste våga fokusera visionen (Konsult A, februari 2016).

Från detta avsnitt framgår att visionen har fått en stor betydelse för vardagen i Varbergs kommun och också är något som man önskar förstärka på olika sätt. Visionen både motiverar och formar arbetet med Stadsutvecklingsprojektet och då särskilt den nya stadsdelen Västerport. Ett nytt centralt område i staden erbjuder nya möjligheter att ”leva” visionen kanske mer kraftfullt än vad den ”vanliga” vardagen i Varberg annars tillåter. Som nämndes ovan är visionen också central i den animerade filmen ”Varberg utvecklas”; en film som användes för att introducera de medborgardialogaktiviteter som genomfördes under våren och sommaren 2014.

### **Sammanfattande diskussion: Det oklara engagerar och skapar möjligheter**

Vi inledde den här rapporten med att ge bilden av hur komplexa stora, offentligt drivna stadsutvecklingsprojekt kan vara. Aktörerna som deltar är många, de geografiska platserna kan ha alla möjliga begränsningar och resurserna är sällan oändliga. Även om vi ser att det skaver och ibland till och med verkar finnas en och annan konflikt i det Stadsutvecklingsprojekt vi möter i Varberg, är det ändå en förvånansvärt trivsamt och framtidsoptimistisk organisation vi möter. När tunnelprojektet började diskuteras redan på 1980-talet gick åsikterna isär om hur dubbelspåren på bästa sätt skulle dras genom, runt eller under Varberg. Flera intervjupersoner vittnar om stor oenighet, kampanjer för- och emot och livliga diskussioner. Över tid har tunnellsnittet alltmer framträtt som den mest lämpliga lösningen och de få kritiska röster som fortfarande ibland hörs är samlade i Föreningen Östra Spåret som alltså förespråkar en östlig dragning av dubbelspåren med en stationsbyggnad utanför Varbergs stadskärna. Många av våra intervjupersoner ger också känslan av att det är

slutdiskuterat vad gäller tunneln – nu vill många helt enkelt bara att detta långdragna projekt äntligen ska genomföras. Dessutom finns nu sedan 2012 ett slutgiltigt beslut om att tunneln ska byggas vilket gör diskussioner om dess vara eller icke vara inaktuella. Vi kan därför anta att den långa historiken kring tunnelprojektet skapar en slags handlingskraft idag; nu vill politiker och tjänstepersoner omsätta de flera decennier långa diskussionerna och planerandet i handling. Det ger antagligen kraft också till de två andra projekten, hamnen och Västerport.

Som vi var inne på redan tidigare i den här rapporten förstår människor sin situation och sina handlingar i relation till hur de kategoriserar händelser och andra människor. Det finns alltså en kraft i projekt- och visionskategoriseringarna som blir styrande för hur stadsförändringarna i Varberg organiseras. Nedan sammanfattar vi först våra resultat i relation till de två kategorierna och konsekvenserna av dessa för att sedan presentera några avslutande reflektioner.

### *Projektmodellen ger särprägel och handlingsutrymme*

Att organisera de tre förändringsprocesserna – tunnelbygget, hamnflytten och det nya bostadskvarteret Västerport – i ett och samma projekt med namnet Stadsutvecklingsprojektet är en central kategorisering av det pågående arbetet som får konsekvenser för hur det till exempel kommuniceras, tas emot och vad som anses vara möjligt att genomföra. Trots att det i hög grad är tre helt olika processer och där var och en av dem inte heller passar med vad som brukar definieras som ett projekt är det så kommunen väljer att presentera både de enskilda projekten och dem tillsammans. Det signalerar tydligt att de tre processerna hör ihop och har gemensamma nämnare som ska förtydligas och förstärkas, vilket ger legitimitet och skapar engagemang (jfr Glynn & Navis, 2013). Det signalerar också att dessa projekt är något utöver den vanliga förvaltningsorganisationen i Varberg. Kategoriseringen av stadsförändringen i ett projekt skapar därför troligen ett större handlingsutrymme än vad som normalt ges kommunala förändringsprocesser genom att de presenteras som något annat, något speciellt och unikt. Projektet består också främst – åtminstone alla projektledare – av externt rekryterade personer vilket stärker idén om att detta är något annat än den etablerade förvaltningen och därmed också kräver ett annat genomförande. Den sociala kategorin ”projekt” står för det som är nytt i motsats till andra pågående processer som är det ”gamla”.

Kategorisering leder ofta till statusordning och hierarki mellan fenomen eller människor. Stadsutvecklingsprojektet visar dock att det kan uppstå en hierarki internt inom en kategori också. Alla tre delprojekt får inte samma uppmärksamhet, utan det är framför allt Västerport som framstår som det projekt som ger bäring och näring åt de övriga två – särskilt till hamnflytten – och som ligger till grund för skapandet av Stadsutvecklingsprojektet. Västerports projektledare blir ansvarig för hela Stadsutvecklingsprojektet och det är också det projekt till vilket det har anställts flest personer. Det är till Västerport som den nya tjänsten ”Kreativ ledare” hör. Västerport har särskilt två stora fördelar: För det första erbjuder det ett nytt bostadskvarter som en lösning på ett påtagligt problem i kommunen: redan i dag råder bostadsbrist och den förutspås bli än värre i framtiden om ingenting görs. Västerport erbjuder alltså en lösning på ett problem som de flesta i Varberg antagligen kan hålla med om. I och med organiseringen av Västerport som en del av det stora stadsutvecklingsprojektet blir även tunnelprojektet och hamnflytten en del av den attraktiva och efterlängtade ”lösningen”. Genom att kategorisera de tre processerna i ett projekt kan till exempel hamnflytten – som egentligen inte framstår som särskilt högt på dagordningen för Varberg kommun om den förstås isolerat – ges legitimitet och sanktioneras givet att den då ses som en del av lösningen på bostadsbristen.

För det andra betyder Västerports långa tidshorisont att alla möjligheter fortfarande är tänkbara. Lite paradoxalt framstår det därför som att en central del i Västerports attraktivitet hänger samman med att det projektet ligger längst fram i tiden, att alla frågor fortfarande väntar på svar – alla möjligheter finns fortfarande kvar. Samtidigt som det finns ”många krav och jättestora förväntningar, uppskrivade uppåt skyarna” om den nya stadsdelen, som en intervjuperson konstaterar (Tjänsteperson B, september 2015), så råder således en stor oklarhet om vad Västerport kommer att bli. Med denna oklarhet följer en positiv kraft – den skapar engagemang och stöd genom att den öppnar upp för många möjligheter (jfr Gioia et al., 2012; Sahlin-Andersson 1989; 2002), vilket kan förklara den lyskraft som Västerportprojektet får, samtidigt som delprojekten för hamnen och tunneln kommer i skymundan. Gioia med flera (2012, s. 371) visar att den otydlighet som kommer med en vision kan skapa möjligheter till omfattande, strategisk förändring:

[...] under an ambiguous vision, everyone can initially interpret the vision differently and still define themselves as consistent with the guiding image. Ambiguity, then, is not the enemy of order, but a means by which orderly transitions can occur.

Slutligen är det värt att notera att Västerport alltså både ”tar” och ”ger” fokus till de två övriga delprojekten. Eftersom tunnelprojektet är definitivt beslutat, har en fastslagen tidplan och drivs av en extern aktör, Trafikverket, finns det dessutom en inneboende drivkraft i det projektet alldeles oavsett Västerport. Situationen för hamnflytten ser dock helt annorlunda ut. Samtidigt som byggande av Västerport är helt beroende av att hamnen flyttas (för att frigöra markyta) är det troligen så att även det omvända gäller: utan möjligheter att bygga det nya bostadskvarteret Västerport hade antagligen ingen stor hamnflytt varit aktuell. Det betyder att trots att Västerport, som sagt, är helt beroende av de två övriga projekten och det egentligen inte finns något realiserat inom ramen för det projektet ännu är det ändå det projektet som är drivande och det som framträder som kärnan i Stadsutvecklingsprojektet. En slutsats är därför att Västerport – som bär med sig stora förhoppningar alldeles oavsett om man är politiker, tjänsteperson, journalist eller medborgare – i hög grad sanktioneras och blir vägledande i arbetet med hela Stadsutvecklingsprojektet, eller som det diskuteras i kategoriserings-sammanhang: kategoriseringar både möjliggör/inkluderar och begränsar/exkluderar. Kategoriseringen av tre pågående förändringsarbeten i ett gemensamt projekt mobiliserade uppmärksamhet och resurser åt alla tre delprojekten, men det var ett av delprojekten som kom att höjas upp och få högre status än de två andra: det för stadsdelen Västerport. Det var också Västerport som bäst överensstämde med den andra kategoriseringen som identifierades som central i vår studie – visionen om det kreativa Varberg – och därför både gavs kraft från och bidrog med innehåll till visionsarbetet..

#### *Visionen ger fokus på kreativitet på bekostnad av delaktighet?*

”Vision Varberg 2025” som uttrycker idén om att Varberg ska bli Västkustens kreativa mittpunkt år 2025 framträder som central för de personer – både politiker och tjänstepersoner – som vi har intervjuat. Visionsarbetet kan mer specifikt ses som ett sätt att beskriva vad Varberg står för där den ”kreativa mittpunkten” är den etikett som samlar ihop dess egenskaper. De mål som sätts och de handlingar som utförs inom kommunen bör, enligt idén om en styrande vision, vara sprungna ur denna kategorisering. Forskning om organisationsmoden visar emellertid att det alltid finns en risk att organisationsmodeller och styrningsverktyg som köps in främst utgör något som har en ceremoniell innebörd genom anspelningar på modernitet och handlingskraft samtidigt som de inte får någon större betydelse i det dagliga arbetet eller i samtal bland organisationens anställda utan förblir en ”hyllvärmare” (Meyer & Rowan, 1977; Brunsson, 1989). När det gäller visionen i Varberg



visar vår studie på något annat: här framträder i stället en stark, gemensam, idé om att visionen inte bara ska pratas om utan att den ska levras, vilket uttrycks i intervjupersonernas uttryckta förväntningar på att visionens budskap om att Varberg ska bli västkustens kreativa mittpunkt ska förverkligas och hur det ger kraft till att fatta beslut och skapa aktivitet här och nu i kommunen. Brorström (2015) visar i sin studie av Älvstaden i Göteborg på liknande konsekvenser av användningen av en vision. Tanken där var att visionen skulle möjliggöra för Göteborgs stad att tänka och göra utöver tidigare och etablerade arbetsmetoder. Det finns också många idéer som florerar om hur detta ska uppnås – det är alltså något av ett smörgåsbord med möjligheter där inget ännu har valts bort och där alla på sitt sätt bär positiva förtecken. Visionen kan därför i allra högsta grad sägas skapa handling i Varberg och ge handlingskraft – ”loopar” – till de som arbetar i kommunen.

Vision Varberg 2025 och särskilt begreppet ”kreativitet”, som återkommande nämns i våra diskussioner med intervjuade tjänstepersoner och politiker, kopplas främst ihop med Västerport. Den nya stadsdelen erbjuder något som går bortanför det som tillåts göras i vanliga fall: Här går det att tänka extra stora tankar om vad som ska skapas i hamnområdet. Visionen inte bara tillåter utan uppmanar tjänstepersonerna och politiker att ta ut svängarna. Här tillåts de involverade att spåna på olika mer eller mindre fantastiska scenarier och så länge projektet inte är i fas att på allvar realiseras behöver ingenting ännu väljas bort. Det mesta kan därför i denna tidiga, initiala fas, diskuteras och med stöd i visionen kan även de storartade planerna lyftas fram som fullt tänkbara alternativ.

När kommunen bestämmer sig för att fråga medborgarna om stadsutvecklingen definierar de på förhand bort både tunnelprojektet och hamnflytten – trots att det framkommer i våra intervjuer att det antagligen kommer att komma kommentarer och kritik när projekten väl drar igång och det blir stökigt och andra störningar i samband med byggarbetet. Det framkommer också att det till exempel skulle finnas utrymme att fråga medborgare om färjeterminalens framtid. Trots detta får medborgarna endast tycka till om Västerport: Det projekt som ligger längst fram i tiden och som kommunen vet allra minst förutsättningarna kring. Varbergborna tillfrågas med öppna, framåtsyftande frågor där de ombeds önska kring vad de förväntar sig av Varberg och den nya stadsdelen om 30 år.

Visionen, och hur den ges uttryck i Västerport, blir attraktiv främst genom att vara just oklar (jfr Gioia et al., 2012). När möjligheterna fortfarande är öppna går det också enklare att ”våga”, vara ”kreativ” och visa på ”mod” – alla dessa nyckelord som lyfts fram i relation till visionen, inte minst i våra diskussioner med flera av intervjupersonerna. Ett helt annat nyckelord i visionen – ”delaktighet” – nämns mer sällan och lite mer flyktigt. Det anspelar mer på det demokratiska: att alla har rätt att delta, alla får plats och kan vara med i samhället Varberg och att alla också bör ha en chans att vara med och påverka. Det motstridiga i ”kreativitet” och ”delaktighet” skapar en oklarhet som gör både gör visionen attraktiv – gillar man inte det ena så gillar man säkert det andra och det är för övrigt två positiva begrepp som är svåra att vara emot – och skapar spänningar i den praktiska användningen. Kategoriseringar skapar, som vi har varit inne på ovan, ofta hierarkier – de sorterar både individer och sociala fenomen och frågor genom att inkludera eller exkludera. Även när det gäller visionen framträder en sådan intern hierarki inom kategori när det handlar om vilka nyckelord och begrepp i visionen som ges utrymme och blir styrande för Stadsutvecklingsprojektet. Värdet ”kreativitet”, som går hand i hand med att ”våga” och ”att tänka nytt” tycks prioriteras mer än ”delaktighet”, som tar tid och skapar tröghet. Med stöd i kategoriseringslitteraturen ser vi att de personer som driver dagordningen om att göra Varberg till ”kreativitetens mittpunkt” blir ”empowered” – de ges makt – i olika beslutssammanhang. Den individ eller de individer som

lyckas presentera sina idéer och lösningar i en terminologi som anspelar på ”kreativitet” och ”mod” får gehör och kan därmed skapa sig handlingsutrymme.

## **Slutsatser**

Vår analys vittnar om att kategorier både möjliggör och begränsar människors handlande. Kategorisering ger legitimitet och fokus till vissa frågor och fungerar därmed som drivkraft för viss organisering att ta fart och utvecklas. Att kategorisera de tre förändringarna i ett projekt ger fart till de som är involverade och bidrog till engagemang och resurser. Det ger också möjlighet för dessa tre delprojekt att faktiskt utveckla ett närmare samarbete och därmed utbyta resurser och erfarenheter. Genom denna kategorisering skapades det handlingskraft som kanske är särskilt tydligt för Västerport, men i allra högsta grad för de två övriga projekten också. Hamnflytten kan åtminstone delvis förstås som motiverat och sanktionerat genom Västerport och vinner på det sättet mycket på att bli ”sammanlänkat” och del av Stadsutvecklingsprojektet. Projektorganisationen skapar också utrymme att bryta mot det etablerade – kategoriseringen visar tydligt att detta är något speciellt och särpräglat.

Kategoriseringen som gjordes genom visionen ger också handlingskraft genom att den prioriterar – den ”loopar” – tjänstepersoner och politiker i deras arbete. Det fokus som visionen skapar minskar ”oönskat brus” och får både anställda och politiker att våga, att utmana etablerade handlingsmönster och bli lite mer snabbfotade. Visionen bär med sig idéer om att kommunen bör agera lite mer handlingsinriktat, enligt en handlingsrationalitet (Brunsson 1986) som är en egenskap som vanligen tillskrivs företag.

Kategoriseringslitteraturen lär oss samtidigt att det som inkluderas, det som ges utrymme, gör det på bekostnad av något annat: att minska på ”bruset” har en baksida. De hierarkier som skapas genom kategoriseringar har dubbelverkande effekt: samtidigt som de sätter fenomen i strålkastarljuset och ger handlingskraft till människor hamnar andra fenomen i skymundan och andra människor blir mindre lyssnade till eller kanske helt exkluderade från arbetet. En konsekvens av denna dubbelverkande effekt kan därför vara att vissa beslut prioriteras mindre än andra och att till exempel vissa frågor eller utmaningar har en tendens att förbises eller till och med glömmas bort till förmån för frågor som hänger samman med det som har högre status. Ett exempel på en sådan utmaning eller skevhet i projektorganisationen kan vara att medborgardialoger för hur Västerport ska utvecklas – trots den långa tidshorizonten – redan har genomförts, medan stora frågor om omfattning och finansiering av hamnflytten fortfarande inte är besvarade. Och detta trots att hamnflytten är en förutsättning för byggandet av Västerport. Ett annat exempel är, som vi har varit inne på ovan, att ”delaktighet” – ett av värdeorden i visionen – som tydligare kopplar an till det som ibland benämns beslutsrationalitet som karaktäriserar beslutsfattande i politiskt styrda organisationer (Brunsson 1986) – visar sig vara svårkombinerat med kreativitet och idén om att ha mod och våga förändring. Delaktighet tar ofta tid och förutsätter att det skapas utrymme för dialog och tillåtande av olika perspektiv, vilket riskerar att försvåra handling. En intressant fråga för fortsatta studier i Varberg är vilka andra röster som kommer i skymundan under arbetet med den visionsstärkta stadsutvecklingen i denna kommun?

Vår studie påminner också att kategorier inte är isolerade från varandra utan att de i allra högsta grad är sammanlänkade och därmed påverkar varandra. Visionens fokus på kreativitet och idéerna om att Västerport skulle kunna realisera denna framtida önskan om att Varberg ska bli Västkustens kreativa mittpunkt gör att hela Stadsutvecklingsprojektet ges legitimitet och handlingsutrymme. Samtidigt skapar det projektet – och Västerport – en möjlighet att

hålla liv i visionen: stadsförändringarna ger involverade politiker och tjänstepersoner en plattform och anledning att ständigt återkomma till och påminna om visionens budskap och den framtida, önskade riktningen inom kommunen.

Avslutningsvis är det värt att notera betydelsen av det empiriska sammanhanget. Bland det växande antalet studier av kategoriseringar inom organisationslitteraturen har den stora lejonparten analyserat förhållanden inom den privata sektorn och på konkurrensutsatta marknader (Negro et al., 2010; Vergne & Wry, 2014). Den offentliga sektorn har varit betydligt mindre studerad. Vår studie visar på vikten av att framtida forskning fortsätter att belysa kategoriseringars betydelse för hur offentliga organisationer – inte minst kommuner – organiserar förändringar i samhället. Den dubbla rollen som kategorier har öppnar till exempel upp för frågor utifrån ett demokratiskt perspektiv. Särskilt är visionskategorin ett illustrativt exempel på att visst handlande och vissa aktiviteter (alltid) sker på bekostnad av andra och att kategoriseringar därför kan vara avgörande för i samband med beslutsfattande. Med visionen kommer en slags handlingsrationalitet – något som tidigare främst har tillskrivits företag (Brunsson, 1986) – men som vi idag bevittnar ges allt större fotfäste även i offentlig sektor. Utvecklingen ges ofta etiketten New Public Management (NPM) och innebär att offentlig verksamhet formas av idéer och modeller som är hämtade från privat sektor och marknader. Den roll som kategorier, som visionen i Varberg, spelar bör analyseras utifrån demokratiska krav och förväntningar på att involvera breda och många samhällsgrupper i beslutsfattande – i processer som ofta tar tid och som kännetecknas av konflikter och förhandlingar. Kategoriseringar kan å ena sidan minska sådant ”brus” och skapa handlingskraft men väcker frågor, å andra sidan, om vilka grupper i samhället som inte ges möjlighet att göra sina röster hörda och påverka sådana förändringsprocesser.

## Referenser

Ahrne, G., och Brunsson, N. (2011), “Organization outside organizations: the significance of partial organization”. *Organization* **18**(1), 83-104.

Bowker, G., och Star, S. L. (1999), *Sorting things out: Classification and its consequences*. MIT Press.

Brorström, S. (2015), ”Förverkliga en vision, steg ett – lärande och styrbarhet”, *Mistra Urban Futures Papers* 2015:8.

Brunsson, N. (1986), ”Vårt behov av irrationalitet”, *Tvärnsnitt*, **4**, 42–48.

Brunsson, N. (1989), *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.

de los Reyes, P. och Kamali, M.(2005), ”Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering”, *SOU* 2005:41, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.

Diedrich, A., och Styhre, A. (2013), “Constructing the employable immigrant: The uses of validation practices in Sweden”, *Ephemera*, **13**(4), 759-783.

Diedrich, A., Eriksson-Zetterquist, U., och Styhre, A. (2011), "Sorting people out: The uses of one-dimensional classificatory schemes in a multi-dimensional world", *Culture and Organization*, **17**, 271–292.

Eriksson-Zetterquist, U., & Styhre, A. (2007), *Organisering och intersektionalitet*, Liber: Malmö.

Garsten, C., och Jacobsson, K. (2013), "Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government", *Ephemera*, **13**(4), 825-50.

Gioia, D. A., Nag, R., och Corley, K. G. (2012), "Visionary ambiguity and strategic change: The virtue of vagueness in launching major organizational change". *Journal of Management Inquiry*. **21**(4), 364-375.

Glynn, M. A., och Navis, C. (2013), "Categories, identities, and cultural classification: Moving beyond a model of categorical constraint", *Journal of Management Studies*, **50**(6), 1124–1137.

Hacking, I. (1999), "Making up people", *The science studies reader*, 18, 590.

Hacking, I. (2007). Kinds of people: Moving targets. In *Proceedings-British Academy* (Vol. 151, p. 285). OXFORD UNIVERSITY PRESS INC.

Hallands Nyheter (2015), "Han har hittat Varbergs DNA", skriven av Rebecka Kvint, 2015-05-16.

Holmqvist, M., Maravelias, C., och Skålen, P. (2013), "Identity regulation in neo-liberal societies: Constructing the 'occupationally disabled' individual", *Organization*, **20**(2), 193–2011.

Lukes, S. ([1974] 2005), *Power: A Radical View*. 2nd edn. London: Palgrave Macmillan Press.

Meyer, J. W., och Rowan, B. (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, **83**(2), 340-363.

Navis, C., och Glynn, M. A. (2010), "How New Market Categories Emerge: Temporal Dynamics of Legitimacy, Identity, and Entrepreneurship in Satellite Radio, 1990-2005", *Administrative Science Quarterly*, **55**(3), 439–471.

Negro, G., Koçak, Ö., och Hsu, G. (2010), "Research on categories in the sociology of Organizations", in Hsu, G., Negro, G. och Koçak, Ö. (red.) *Categories in Markets: Origins and Evolution (Research in the Sociology of Organizations, Volume 31)*. Bingley: Emerald Group Publishing, 3-35.

Porac, J. F., Thomas, H., och Baden- Fuller, C. (2011), "Competitive groups as cognitive communities: the case of Scottish knitwear manufacturers revisited", *Journal of Management Studies*, **48**, 646-664.

Sahlin-Andersson, K. (1989). *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.

Sahlin-Andersson, K. (2002), "Project management as boundary work: Dilemmas of defining and delimiting", i Sahlin-Andersson, K., och Söderholm, A. (red.) *Beyond project management: New perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Malmö: Liber, s. 241-260.

Sweco (2014), "Medborgardialogen – var med och skapa världens bästa Varberg", rapport av Sweco på uppdrag av Varberg kommun.

Tamm Hallström, K, och Boström, M (2010), "Transnational Multi-Stakeholder Standardization. Organizing Fragile Non-State Authority", Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Trafikverket (2016) Varbergstunneln, Väst kustbanan, Varberg-Hamra, [2016-01-30]: <http://www.trafikverket.se/varbergstunneln/>

Varberg (2014) Tillsammans skapar vi världens bästa Varberg, rapport, [2016-01-31]: <http://www2.varberg.se/download/18.aa4f88114a4d3fe64b776c/1418736491721/Tillsammans+skapar+vi+v%C3%A4rldens+b%C3%A4sta+Varberg.pdf>

Varberg (2016a) Projekt Varbergstunneln, [2016-01-30]: <http://www.varberg.se/trafikinfrastruktur/samhallsutvecklingochplanering/stadsutvecklingsprojektet/projektvarbergstunneln.4.7e579538141efd9723d2f45.html>

Varberg (2016b) Projekt Farehamnen, [2016-01-30]: <http://www.varberg.se/trafikinfrastruktur/samhallsutvecklingochplanering/stadsutvecklingsprojektet/projektfarehamnen.4.409b7ad7144f9a5c5ae254b2.html>

Varberg (2016c) Projekt Västerport, [2016-01-30]: <http://www.varberg.se/trafikinfrastruktur/samhallsutvecklingochplanering/stadsutvecklingsprojektet/projektvasterport.4.409b7ad7144f9a5c5ae254c2.html>

Varberg (2016d) Stadsutvecklingsprojektet, [2016-01-30]: <http://www.varberg.se/trafikinfrastruktur/samhallsutvecklingochplanering/stadsutvecklingsprojektet.4.12865bcd14300d30ed979ed.html>

Varberg (2016e) Malmö framgång inspirerade Varberg, [2016-01-30]: <http://www.varberg.se/nyhetsarkiv/nyheter/malmosframganginspireradevarberg.5.385754eb14ade5baef2448bb.html>

Varberg (2016f) Vision Varberg 2025, [2016-01-30], <http://www.varberg.se/kommunpolitik/visionvarberg2025.4.e6cd67914102d1013071a.html>

*Varbergsposten* (2015), "Ny chef med planer för Varberg", skriven av Conny Bengtsson, 2015-04-01.

Vergne, J. P., och Wry, T. (2014), "Categorizing categorization research: Review, integration and future directions", *Journal of Management Studies*, **51**(1), 56–94.